

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

MÁRCIA ALESSANDRA DE SOUZA FERNANDES

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: FIGURAÇÕES,
INTERDEPENDÊNCIAS E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL**

Vitória/ES

2016

MÁRCIA ALESSANDRA DE SOUZA FERNANDES

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: FIGURAÇÕES,
INTERDEPENDÊNCIAS E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, na área de concentração História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais.

Orientador: Prof. Dr. Edson Pantaleão

Vitória/ES

2016

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Setorial de Educação,
Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

F363c Fernandes, Márcia Alessandra de Souza, 1974-
 Conselho Municipal de Educação : figurações,
interdependências e políticas de educação especial / Márcia
Alessandra de Souza Fernandes. – 2016.
 200 f.

 Orientador: Edson Pantaleão Alves.
 Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal
do Espírito Santo, Centro de Educação.

 1. Administração pública – São Mateus (ES) – Educação. 2.
Educação especial. 3. Poder (Sociologia). 4. Relações sociais. I.
Alves, Edson Pantaleão. II. Universidade Federal do Espírito
Santo. Centro de Educação. IV. Título.

CDU: 37

MÁRCIA ALESSANDRA DE SOUZA FERNANDES

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: FIGURAÇÕES, INTERDEPENDÊNCIAS E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL

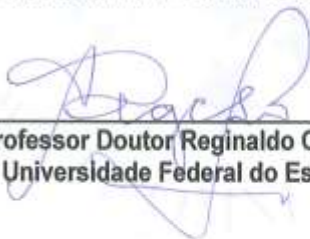
Dissertação apresentada ao Curso
de Mestrado em Educação da
Universidade Federal do Espírito
Santo como requisito parcial para
obtenção do Grau de Mestre em
Educação.

Aprovada em 25 de abril de 2016.

COMISSÃO EXAMINADORA



Professor Doutor Edson Pantaleão Alves
Universidade Federal do Espírito Santo



Professor Doutor Reginaldo Célio Sobrinho
Universidade Federal do Espírito Santo



Professora Doutora Marcia Helena Siervi Manso
Universidade Federal do Espírito Santo



Professor Doutor Eduardo Augusto Moscon Oliveira
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo

A minha mãe, Gemina, que, buscando escola para as quatro filhas – sua forma de nos proteger da “mesma morte e vida Severina” –, engrossou as estatísticas dos retirantes neste País de muitos sonhos e mirradas oportunidades para todos.

AGRADECIMENTOS

Este estudo é, para mim, a realização de um sonho, sonho compartilhado com muitas pessoas queridas, ainda que em tempos diferentes, mas sempre caminhantes da mesma estrada, muitas vezes sinuosa, desafiadora e também envolvente.

Ao longo da estrada, no preencher dos anos, muitos foram aqueles que, a seu modo, vieram dividindo comigo e, ao mesmo tempo, alimentando em mim, cada vez mais, minhas aspirações e inspirações.

Assim, todo este projeto resulta de muitos encontros com muitas pessoas que, direta ou indiretamente, o gestaram comigo e a quem muito agradeço. Dada a impossibilidade de a todos nomear, arriscar-me-ei a citar alguns.

A Deus, que me foi fazendo, pela “arte dos encontros”, acreditar e investir no sonho em busca de outras leituras e sentidos para a vida.

Aos colegas e professores do Curso de Especialização em EPT Integrada à Educação Básica na Modalidade EJA, ofertado pelo IFES, em 2010, com destaque a Zen, Fabian, Antônio Henrique, Alex Jordane, Zezé (orientadora do TCC), Brígida, Herika e Luciane, que, ao trazerem para nossas aulas inquietações e reflexões, foram inaugurando em mim um novo modo de conceber sociedade e educação.

Aos amigos de labuta e desfrute, Jaciara, Zenilza, Eberval, Marilene, Fabiane, Eliete e Valdirene, com quem venho experimentando as dores e alegrias no tensionar das relações de poder que aqui, em São Mateus, ainda tendem a se manter muito estáveis, pelo companheirismo e solidariedade. Encontrá-los foi decisivo na trajetória!

Aos membros do Conselho Municipal de Educação de São Mateus, em especial aos conselheiros, Elizabeth, Sayonara, Nóslen, Véra, Ângela, Francisco José, Renata, Valdionor, Lúcia, Rosângela, Rosiléia, Fábio, Célia, Vanuza, Alaídes, Maria Aparecida, Ozana, Zenilza, Jaciara e Fabiane, verdadeiros desbravadores da nova

seara educacional, inaugurada no País a partir de 1988 e iniciada em São Mateus somente depois de 2004, tanto pela boa-vontade e acessibilidade durante a pesquisa, nos momentos de conversa, entrevista ou observação, quanto pela contribuição que vêm deixando na história do Sistema local.

Ainda no Conselho, a Rachel, secretária, tanto pelo constante sorriso de boas-vindas, quanto pelo cuidado no trabalho despendido.

Aos muitos colegas de trabalho, com destaque a Simone, Emerson, Claudinéia, Ducarmo, Ivonete e Alessandra Malacarne, pela torcida, ajuda, compreensão, incentivo e otimismo nos variados momentos desta lida.

À toda comunidade PPGE: em especial, aos professores Reginaldo, Graça, Gilda e Eliza; aos colegas Isabel, Tamille, Mariza, Junio, Marlen, Roberta, Euluze, Giselle, Helen, Miguel, Wagner, Sumika, Ingrid, Gildásio, Elaine, Margaret, Núbia, Alexandre e Ronan, que, a cada encontro, ainda que em seus tempos reduzidos, destilavam novas questões, convites para novas reflexões, leituras, indagações e descobertas, pelas trocas muito valiosas.

Aos amigos das mais variadas andanças que a vida me presenteou, Viviane e Eduardo, Tatiana Baldow, Néia de Deus, Adriana Pin, Renata e Rubens, Elane Nardotto, Francisca e Eduardo, pela ajuda e compreensão.

À amiga/irmã Bebel, encontro recente que a vida me proporcionou, pela presença e o insistente exercício em compreender o outro, buscando identificar nossas contradições e armadilhas, sem descuidar da beleza e dos sorrisos da vida.

A Edson, querido orientador, que, no cuidado de escolher sua primeira orientanda, fez também uma aposta, pela opção, atenção e cuidado nesse tempo de dúvidas, receios e descobertas em que o mestrado se configura. Mais que as orientações da pesquisa, vão acompanhar-me seu exemplo de compreensão, compromisso, atenção e respeito para com o outro. Foi muito bom tê-lo nesta jornada!

À minha mãe, minha maior torcida, tanto pelas orações, boas energias e amor quanto por me ter levado à escola, mesmo que para isso tivéssemos que partir para terras alheias.

Às boas ideias, que, tais os pássaros de Quintana, povoam o nosso ser e só de nós se libertam depois de presos, à tinta, no papel, pela inspiração/inquietação.

A todos e por tudo.

Não podemos saber o que a palavra “liberdade” significa genericamente enquanto não compreendermos melhor as coerções que os indivíduos exercem entre si, sobretudo as necessidades humanas moldadas socialmente, pelas quais se tornam dependentes uns dos outros. Os conceitos de que dispomos atualmente para realizar tais questionamentos, e especialmente o próprio conceito de “liberdade”, ainda são pouco diferenciados para expressarmos de maneira clara e distinta o que se oferece à nossa visão quando observamos os homens – nós mesmos – *in vivo*, em suas relações mútuas.

ELIAS

RESUMO

Analisa as inter-relações estabelecidas nas figurações do Conselho Municipal de Educação de São Mateus-ES (CME/SM), na dinâmica de definição da política municipal da educação especial, procurando conhecer aspectos relacionados à história, à estrutura, ao funcionamento, à composição e à produção normativa desse órgão a partir da instituição do Sistema Municipal de Educação, em 2004. Busca compreender o colegiado no âmbito dos sistemas municipais de educação, que se inserem na arquitetura da política educacional como resultantes do novo formato federativo assumido pelo País com a Constituição de 1988, que, ao formalizar a inclusão do município como ente federado, permite que ele estabeleça seu próprio sistema de educação. Opta por uma abordagem metodológica qualitativa, delineada como um estudo de caso do tipo etnográfico. Apropria-se das elaborações teóricas de Elias (1993, 2001, 2006, 2011) e Elias e Scotson (2000) acerca dos conceitos de figuração, interdependência e balança de poder. Com base nessas elaborações elisianas, concebe o CME/SM como uma figuração de indivíduos provenientes de variadas ordens sociais, cujas relações, presentes na dinâmica de suas vidas, os inter-relacionam a outras figurações e, nessa condição, interferem nelas e sofrem suas interferências. Procura identificar o jogo de forças que mantém o CME/SE, como organização social, numa instável balança de poder, no exercício de sua competência como instância de proposição de políticas de escolarização dos sujeitos da educação especial, a partir do que dispõe a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Baseia-se tanto na literatura recorrente (SAVIANI, 1999; CURY, 2005; SARMENTO, 2005; BORDIGNON, 2009), quanto nas evidências de recentes pesquisas acadêmicas (FERREIRA, 2006; MARTINIANO, 2010; MOURA, 2010; ALVES, 2011; NATAL, 2011; OLIVEIRA, 2011; BASÍLIO 2012; PEREIRA, 2013; SOUZA, 2013) para destacar a relevância conselhistas, fundamentado no argumento de que o CME ocupa lugar e condição ambivalentes, por se constituir em espaço legítimo de mudanças significativas, para poder assumir centralidade em muitas decisões políticas e, ao mesmo tempo, apresentar-se como possibilidade de superação de modelos hierarquizados e centralizados no campo das políticas educacionais. Ressalta que a efetivação desses espaços, em sua amplitude, ainda necessita ser alcançada, o que se conseguiria no caso de o poder ser mais tensionado. Suas

análises evidenciam que a prática conselhistas pouco servirá aos anseios de um sistema educacional, se o seu colegiado não conciliar duas dimensões inter-relacionadas e complementares: a política e a técnico-burocrática. Saliencia que o CME/SM avança na sua dimensão técnica, ao conceber a participação social na elaboração das normativas; consegue acompanhar as discussões em âmbito local e nacional; considera a *unidade na multiplicidade*, mas, como personagem histórico, no fluxo dos acontecimentos pesquisados, ainda não articula a dimensão técnica à política de forma a mobilizar seus grupos e a tensionar mais a balança de poder.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação. Educação especial. Figuração. Interdependência. Poder.

ABSTRACT

This paper analyzed the interrelations of the Municipal Council of São Mateus-ES Education (MCE / SM) regarding the dynamics of special education policy, seeking to understand the history, structure, functioning, composition and operation of that department, from the Institution of the Municipal Education System in 2004. It claims to understand the municipal Education Board, which is established in the architecture of educational policy as a result of the new federal format assumed by the Country with the Constitution of 1988, that formalized the inclusion of the municipality as a federal entity which allows the establishment of its own education system. Opts for a qualitative methodological approach, outlined as a case study of ethnographic type. It is based on the theoretical elaborations of Elias (1993, 2001, 2006, 2011) and Elias and Scotson (2000) about the concepts of figuration, interdependence and balance of power. Based on their elaborations, conceive the MCE / SM as a figuration of individuals from different social orders whose relations present the dynamics of how their lives inter-relate to other figurations and, as such, interfere with them. It seeks to identify the interplay of forces that keeps the MCE / SE, as a social organization, an unstable balance of power, in the exercise of its powers as a forum for education policy proposition of subjects of special education. It also includes the disposal of the National Policy Special Education in the Perspective of Inclusive Education. It is based on both the applicant literature (Saviani, 1999; CURY, 2005; SARMENTO, 2005; BORDIGNON, 2009), as the evidence of recent academic research (FERREIRA, 2006; MARTINIANO, 2010; Moura, 2010; ALVES, 2011; NATAL 2011; OLIVEIRA, 2011; BASIL 2012; PEREIRA, 2013; SOUZA, 2013) to highlight the relevance, and based on the argument that the MCE is uncertain. It presents a legitimate space for significant changes in order to take centrality in many political decisions and at the same time, as a possibility of overcoming hierarchical and centralized models in the field of education. It points out that the effectiveness of these spaces, in its breadth, still need to be achieved and the power must be reinforced. Analyses show that the council will serve the desires of an educational system, if their members reconcile their differences. It stresses that the MCE / SM advances in its technical field, when designing social participation in the preparation of regulations. It can follow the discussions at local and national levels considering

the *unity in multiplicity*, but as a historical character, in the flow of the events surveyed, it still needs to adjust the technical dimension to politics in order to mobilize their groups and to balance power.

Keywords: Municipal Council of Education. Special Education. Figuration. Interdependence. Power.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 - Situação dos Planos Estaduais de Educação no Brasil..... | 54 |
| Tabela 2 - Situação dos Planos Municipais de Educação no Espírito Santo..... | 55 |
| Tabela 3 - Segmentos do CME/SM Entrevistados..... | 70 |
| Tabela 4 - Distribuição da Produção Acadêmica por Região..... | 87 |
| Tabela 5 - Distribuição da Produção Acadêmica 2010/2014..... | 88 |
| Tabela 6 - CME da Região Norte..... | 90 |
| Tabela 7 - CME da Região Sul..... | 90 |
| Tabela 8 - CME da Região Sudeste..... | 91 |
| Tabela 9 - CME da Região Centro-Oeste..... | 91 |
| Tabela 10 - CME da Região Nordeste..... | 92 |
| Tabela 11 - População dos Municípios-Sede dos CMEs Pesquisados..... | 101 |
| Tabela 12 - Matrícula da Educação Básica – São Mateus, 2004..... | 109 |
| Tabela 13 - Matrícula da Educação Básica – São Mateus, 2005..... | 110 |
| Tabela 14 - Resoluções do CME/SM..... | 124 |
| Tabela 15 - Presidentes do CME/SM e suas Representações..... | 128 |
| Tabela 16 - Câmaras do CME/SM 2015..... | 142 |
| Tabela 17 - Segmentos Representados no CME/SM 2015..... | 143 |
| Tabela 18 - Inter-relações entre Membros do CME/SM e a Secretaria de Educação..... | 144 |
| Tabela 19 - Desvios na Representação do CME..... | 148 |
| Tabela 20 - Matrículas da Educação Especial na Educação Infantil e no Ensino Fundamental em São Mateus..... | 160 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|--------------|--|
| AEC | Associação Escola Comunidade |
| AEE | Atendimento Educacional Especializado |
| ASG | Auxiliar de Serviços Gerais |
| CAE | Conselho de Alimentação Escolar |
| CAPES | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CEB | Câmara de Educação Básica |
| CEUNES | Coordenação Universitária Norte do Espírito Santo |
| CEUNES | Centro Universitário Norte do Espírito Santo |
| CME | Conselho Municipal de Educação |
| CME/SM | Conselho Municipal de Educação de São Mateus |
| CNE | Conselho Nacional de Educação |
| EJA | Educação de Jovens e Adultos |
| ES | Espírito Santo |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IFES | Instituto Federal do Espírito Santo |
| LDBEN | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| LIBRAS | Língua de Sinais Brasileira |
| MARE | Ministério da Administração e Reforma do Estado |
| MEC | Ministério da Educação |
| NEIM | Núcleo de Educação Inclusiva Municipal |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PME | Plano Municipal de Educação |
| PMSM | Prefeitura Municipal de São Mateus |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PROCONSELHOS | Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação |
| PROEJA | Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |

| | |
|----------|---|
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| PV | Partido Verde |
| REUNI | Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras |
| SICME | Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação |
| SINDSERV | Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São Mateus |
| SME | Sistema Municipal de Educação |
| SME/SM | Sistema Municipal de Educação de São Mateus |
| UFES | Universidade Federal do Espírito Santo |
| UMES | União Municipal dos Estudantes Secundaristas |
| UNCME | União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação |
| UNDIME | União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 17 |
| 1.1 | CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, EDUCAÇÃO ESPECIAL, NORBERT ELIAS: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES..... | 17 |
| 1.1.1 | Os objetivos..... | 27 |
| 2 | SOB AS LENTES ELISIANAS, AS FIGURAÇÕES QUE TENSIONAM A BALANÇA DE PODER NO CME..... | 28 |
| 3 | EXPERIÊNCIAS DE EDUCAÇÃO NUM PAÍS DE ILETRADOS..... | 41 |
| 3.1 | A EMERGÊNCIA DO DIFERENTE..... | 47 |
| 3.1.1 | A emergência da inclusão na escola..... | 49 |
| 3.2 | POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA:A EDUCAÇÃO PARA TODOS..... | 51 |
| 3.2.1 | PNE, educação especial e CME..... | 53 |
| 4 | METODOLOGIA..... | 58 |
| 4.1 | COLETA DE DADOS..... | 61 |
| 4.1.1 | Sobre os procedimentos de coleta de dados..... | 63 |
| 5 | PROCESSO HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL..... | 73 |
| 5.1 | CONSELHO, SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A DÍVIDA DA UNIDADE NA MULTIPLICIDADE..... | 74 |
| 5.2 | GESTÃO DEMOCRÁTICA: UMA DÍVIDA POR SALDAR..... | 84 |
| 5.3 | PANORAMA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA..... | 86 |
| 5.3.1 | O que encontramos..... | 87 |
| 5.3.2 | O que dizem as pesquisas..... | 93 |
| 5.3.3 | Convergência dos estudos..... | 98 |
| 5.4 | POR QUE PESQUISAR O CME/SM?..... | 100 |
| 6 | FIGURAÇÕES E TRAJETÓRIA DO CME/SM..... | 103 |
| 6.1 | SÃO MATEUS – UMA HISTÓRIA QUADRICENTENÁRIA..... | 106 |
| 6.1.1 | Autonomia e descentralização: a vez dos municípios..... | 108 |
| 6.2 | CME/SM – UMA HISTÓRIA RECENTE..... | 117 |
| 6.2.1 | Produções normativas e variadas pautas..... | 126 |

| | |
|---|------------|
| 6.2.2 Pauta do CME/SM..... | 132 |
| 6.2.3 O CME e o PME..... | 134 |
| 6.3 COMPOSIÇÃO E REPRESENTATIVIDADE NOS COLEGIADOS..... | 138 |
| 6.3.1 Composição do CME/SM..... | 142 |
| 6.4 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO MUNICÍPIO E AS IMPLICAÇÕES DO CME..... | 159 |
| 6.4.1 Educação especial na pauta..... | 162 |
| 7 EM RELEVO, SOB AS LENTES ELISIANAS, ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O CME/SM E A EDUCAÇÃO ESPECIAL | 178 |
| REFERÊNCIAS..... | 185 |
| APÊNDICES..... | 192 |
| APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido..... | 193 |
| APÊNDICE B – Instrumento de Orientação para Observação Participante..... | 196 |
| APÊNDICE C – Roteiro de Entrevistas Semiestruturadas a Conselheiros e ex-Conselheiros..... | 197 |
| APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista Semiestruturada a Presidentes e ex-Presidentes..... | 199 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, EDUCAÇÃO ESPECIAL, NORBERT ELIAS: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES¹

As origens do presente trabalho remontam a nossa experiência como membro do Conselho Municipal de Educação de São Mateus (CME/SM), no período compreendido entre os anos 2008 a 2012. Os caminhos que nos levaram até o CME/SM partiram de uma decisão coletiva no Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São Mateus (SINDSERV), quando lá tentávamos desvelar as conexões entre as questões que nos afetavam, no plano pessoal e profissional, como professores e professoras da escola pública, alijados dos processos de discussão e decisão da política educacional – no caso pessoal, atuando nas escolas municipal e estadual. Na tentativa de estabelecer as ditas conexões, percebemos a necessidade de ocupar, além do espaço sindical, outros espaços que acenassem com a garantia do princípio constitucional da gestão democrática da educação.

Na condição de membro da Câmara de Educação Básica (CEB) no CME/SM, atuamos em dois mandatos consecutivos: no primeiro mandato, como suplente, e, no segundo, como titular, quando assumimos a presidência, ficando à disposição do órgão.

Durante todo o nosso percurso no Colegiado, várias reflexões se nos foram impondo cada vez mais e, diante delas, fomos constatando o quão temos a caminhar no sentido de fortalecer o princípio constitucional da gestão democrática na educação, num território extremamente marcado pela pequena tradição com a participação social na gestão pública.

Em meio a muitas situações, vários desafios começaram a se materializar no nosso horizonte e aqui constituem as questões que nos orientam. Era constante a

¹ Esta pesquisa está vinculada ao projeto de pesquisa “Políticas de acesso e de permanência de pessoas com deficiência no ensino comum: um estudo comparado de sistemas educativos brasileiros e mexicanos”, financiado pelo CNPq, e coordenado pelos professores: Dr. Reginaldo Celio Sobrinho, Dr. Edson Pantaleão e Dr^a Maria das Graças Carvalho Silva de Sá, membros do grupo de pesquisa: “Educação Especial: formação de profissionais, práticas pedagógicas e políticas e inclusão escolar”.

sensação de despreparo e completa orfandade, já que ao Conselho chegavam questões das mais variadas ordens. Para muitas delas, tínhamos tanto a dúvida sobre se cabia a ele aquela demanda, quanto a sensação de sermos aprendizes, ainda que empenhados, mas com muito pouco conhecimento e segurança do exato que fazer. Queríamos referências que pudessem indicar-nos o melhor caminho, ou, pelo menos, que pudessem asseverar-nos de estarmos na direção.

Das variadas questões que inicialmente parecem não ser da competência do CME, mas que, no final, acabam invariavelmente comprometendo o funcionamento escolar e a consequente qualidade educacional, destacamos casos de falta de merenda e de merendeira, falta de professor, problemas de infraestrutura dos prédios escolares, paralisações, mobilizações e greves dos trabalhadores, má distribuição de pessoal (ora excesso, ora escassez) que, de uma forma ou de outra, acaba por comprometer a correta aplicação dos recursos. Tais situações, entre muitas outras, infelizmente não constituem mérito apenas das escolas da rede mateense².

Das questões mais diretamente ligadas às suas funções e competências, o CME/SM defendeu o fim do fechamento de turmas e o remanejamento de estudantes, prática constante nos últimos anos; a gestão democrática na escola pública e a manutenção de eleição para o cargo de diretor escolar; o concurso público; a manutenção de parceria com o Instituto Federal do Espírito Santo (IFES) na oferta do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja); maior investimento em formação dos profissionais da educação; a educação do campo com pedagogia adequada; a reorganização do ensino fundamental de nove anos; a ampliação da oferta de educação infantil; a garantia da educação especial na perspectiva inclusiva, entre outras.

Diante de tantos desafios e da urgente necessidade de enfrentá-los de forma a contribuir para a educação mateense, muitas situações foram enfrentadas pelo Conselho. E as dúvidas sobre qual melhor encaminhamento propor eram companheiras constantes. Talvez sintoma de nossa inexperiência com a prática

² Adjetivo pátrio do município de São Mateus.

conselhistas e com o que ela em si representa como espaço do exercício democrático, houve situações em que o desejo era ter um manual de onde pudéssemos retirar respostas prontas para cada caso. Entretanto, como não o encontramos, nem sequer acreditamos existir, tampouco o consideraríamos coerente com o que defendemos, fomos forjando nossos caminhos, nossas descobertas, enfim, nossa compreensão sobre o processo de participação na política educacional nesse território pleno de conflitos, tensões e consensos em que o CME se constitui.

Ainda que nossa experiência no Conselho não nos tenha dado respostas, ela nos conduziu a questões que orientam o presente estudo, que objetiva analisar as inter-relações estabelecidas nas figurações do CME/SM³, na dinâmica de definição da política municipal da educação especial.

Ao tomarmos o CME nesses termos, apropriamo-nos das elaborações definidas por Norbert Elias (1897-1990), sociólogo alemão que elaborou as bases da sociologia figuracional, ou sociologia processual, e que elegemos como nosso referencial teórico. Da sua teoria, utilizaremos os conceitos de figuração, interdependência e balança de poder para estudar o CME/SM. Na sua concepção, um fenômeno social acontece a partir de uma delicada e quase invisível dinâmica, resultante das relações estabelecidas entre os indivíduos que compõem os grupos sociais, os quais, através de um constante jogo de forças, vão conformando, ou, nos termos desse teórico, configurando as condições para que o evento aconteça.

Nesse contexto, concebemos o CME/SM como uma figuração de indivíduos provenientes de variadas ordens sociais, cujas relações estabelecidas na dinâmica de suas vidas os tornam inter-relacionados a outras figurações. Por estarem inter-relacionados a outras figurações, também dinâmicas, interferem nelas e sofrem sua interferência, tal qual a figura de um bumerangue. Daí a pertinência do texto que trazemos como epígrafe:

Não podemos saber o que a palavra “liberdade” significa genericamente enquanto não compreendermos melhor as coerções que os indivíduos

³ Considerando a possibilidade de maior fluidez na leitura do texto, ao nos referirmos a este colegiado, usaremos a sigla CME/SM ou simplesmente Conselho, com inicial maiúscula.

exercem entre si, sobretudo as necessidades humanas moldadas socialmente, pelas quais se tornam dependentes uns dos outros [...] (ELIAS, 2001, p. 157).

Ao concebermos o CME/SM como uma organização social, constituída de indivíduos inter-relacionados, procuramos identificar suas coerções, isto é, o jogo de forças que o mantém numa instável balança de poder, no exercício de sua competência como instância de proposição, acompanhamento e fiscalização das políticas educacionais no âmbito do Sistema Municipal de Educação de São Mateus (SME/SM).

Para analisar esse Colegiado, precisamos compreendê-lo no âmbito dos sistemas municipais de educação, que se inserem na arquitetura da política educacional como resultantes do novo formato federativo assumido pelo País a partir da Constituição de 1988, que, ao redistribuir competências e prioridades de atuação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, formalizou a inclusão destes últimos como entes federados. Como os demais entes, eles passaram a ter a possibilidade de estabelecer seu próprio sistema de educação, ou de compor com o Estado um sistema único, ou, ainda, de se manterem integrados ao sistema estadual. Nessa esteira de possibilidades, surgiu o CME, compreendido como órgão normatizador da política educacional no âmbito do SME.

Para Sarmiento (2005), entre as opções que o município tem com relação à instituição do seu sistema de educação, existe forte tendência a que se reforce a descentralização do ensino, o que, por sua vez, representa tanto resistência às políticas centralizadoras quanto movimento de afirmação da autonomia local. A autora considera que os municípios que alcançaram maior avanço no que concerne à autonomia estão organizando seus sistemas e definindo propostas de educação para suas redes, tendo como diferencial a participação da comunidade local em conselhos, conferências, fóruns e outros espaços de representação popular para discussão e tomadas de decisão. Ao optar pela criação do seu sistema de educação, o município assume a responsabilidade pedagógica, administrativa e política da educação local (SARMENTO, 2005).

Bordignon (2009) compreende que, no formato de sistema municipal, os conselhos – concebidos, na sua origem, como órgãos de assessoramento técnico – assumem a

dimensão política para efetivar o princípio constitucional da gestão democrática da educação, arcando com as funções de controle e mobilização social, além da tradicional competência normativa. Por serem espaços de deliberação plural, requerem maior aproximação da sociedade com a gestão dos recursos e serviços disponibilizados pelo Estado, representando o contraponto da deliberação singular que lhe cabe. Para o autor, essa mudança inverte a tradicional postura da voz do Estado falando à sociedade para a da voz da sociedade falando ao Estado. E é justamente sobre essa nova configuração das vozes na definição de políticas educacionais que incide nossa proposta de estudo.

Assim, considerando que a atual formatação da educação nacional seja resultante de um processo histórico, aqui entendido como processo civilizador que a todos envolve (ELIAS, 1993), cuja imagem do gota a gota, de modo geral, tão bem a representa, refletimos que, se espaços de participação popular constituíram no passado uma demanda remota, no novo ordenamento decorrente de 1988 eles estão textualmente garantidos. Nesse sentido, os conselhos são órgãos de grande relevância como espaços em que se dá a participação social, isto é, como espaços em que acontece o encontro da comunidade escolar e dos profissionais da educação na discussão acerca do que lhes é de interesse comum, no caso, a educação. Para melhor entender esses espaços, buscamos analisá-los à luz de reflexões teóricas, procurando compreender sua dinâmica com base em seu funcionamento e produção. Para tanto, aqui se nos impõe pelo menos uma indagação inicial:

- O CME/SM se constitui como instância de proposição na definição das políticas educacionais, no âmbito do seu sistema?

Implicada com a questão, ainda que ciente das delimitações que uma pesquisa deva ter, vimos formar-se uma constelação de outras questões: Por que o município de São Mateus resolveu instituir seu próprio sistema de educação? Como foi esse processo inicial de nascimento do sistema? Como funciona o CME/SM no tocante à estrutura física, aos recursos humanos disponíveis, à composição e distribuição dos conselheiros? Quais os segmentos representados nele? Quais os segmentos mais atuantes, mais presentes? Quais os segmentos menos presentes e menos

atuantes? Que episódios da vida educacional mateense guardam suas atas e documentos? O que dizem e percebem seus conselheiros com relação a esse espaço? Como tem transcorrido a relação do CME com a Secretaria Municipal de Educação? Quais as funções conselhistas mais exercidas? Quais as menos? O que tem produzido com relação a pareceres, resoluções e outras normatizações? Quais as suas pautas? Em relação à educação especial, como tem sido sua participação nos processos de implantação e implementação de políticas locais para a garantia do direito à escolarização do público-alvo dessa modalidade?

Com já assinalamos, ainda que atenta aos limites da investigação e sem a pretensão de esgotar todas as questões, consideramos que essas são apenas perguntas iniciais, voltadas de modo geral a conhecer quais as condições de funcionamento desse órgão e qual a sua relevância no sistema local e na discussão acerca da participação e da gestão democrática da educação nacional.

No sentido de adentrar um pouco mais nesse universo conselhistas, procuramos estudá-lo a partir de sua atuação numa modalidade específica. Assim, um par de questões aqui se nos impõe:

- O CME/SM, como instituição do SME, vem-se constituindo como instância de proposição de políticas de escolarização dos sujeitos da educação especial?
- Como se tem dado a garantia do direito à escolarização desses sujeitos na pauta do CME?

No que diz respeito à educação especial, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – confirma a competência dos sistemas na organização e regulamentação da modalidade, orientando para que o ensino aconteça preferencialmente na rede regular e os sistemas assegurem o seu real atendimento. O art. 59 da Lei determina:

Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação: (Redação dada pela Lei n.º 12.796, de 2013)
I - currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades;

II - terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências, e aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para os superdotados;

III - professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;

IV - educação especial para o trabalho, visando a sua efetiva integração na vida em sociedade, inclusive condições adequadas para os que não revelarem capacidade de inserção no trabalho competitivo, mediante articulação com os órgãos oficiais afins, bem como para aqueles que apresentam uma habilidade superior nas áreas artística, intelectual ou psicomotora;

V - acesso igualitário aos benefícios dos programas sociais suplementares disponíveis para o respectivo nível do ensino regular (BRASIL, 2015, p. 34-35, grifo nosso).

Apoiada em Sarmento (2005), destacamos que o município, ao optar pela constituição do seu SME, passou a ser responsável tanto pela oferta quanto pela regulamentação da modalidade, competência que cabe ao seu órgão normatizador, no caso, o CME. A Resolução CNE/CEB n.º 2, de 11 de setembro de 2001, que Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, distribui tarefas entre escolas, redes e sistemas de educação. Transcrevemos o que compete aos sistemas:

[...]

Art. 2.º **Os sistemas de ensino devem matricular** todos os alunos, cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais, assegurando as condições necessárias para uma educação de qualidade para todos.

Parágrafo único. **Os sistemas de ensino devem conhecer a demanda real de atendimento** a alunos com necessidades educacionais especiais, mediante a criação de sistemas de informação e o estabelecimento de interface com os órgãos governamentais responsáveis pelo Censo Escolar e pelo Censo Demográfico, para atender a todas as variáveis implícitas à qualidade do processo formativo desses alunos.

Art. 3.º Por educação especial, modalidade da educação escolar, entende-se um processo educacional definido por uma proposta pedagógica que assegure recursos e serviços educacionais especiais, organizados institucionalmente para apoiar, complementar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns, de modo a garantir a educação escolar e promover o desenvolvimento das potencialidades dos educandos que apresentam necessidades educacionais especiais, em todas as etapas e modalidades da educação básica.

Parágrafo único. **Os sistemas de ensino devem constituir e fazer funcionar um setor responsável pela educação especial**, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros que viabilizem e dêem sustentação ao processo de construção da educação inclusiva.

[...]

Art. 11. **Recomenda-se às escolas e aos sistemas de ensino a constituição de parcerias com instituições de ensino superior** para a realização de pesquisas e estudos de caso relativos ao processo de ensino e aprendizagem de alunos com necessidades educacionais especiais, visando ao aperfeiçoamento desse processo educativo.

Art. 12. **Os sistemas de ensino**, nos termos da Lei 10.098/2000 e da Lei 10.172/2001, **devem assegurar a acessibilidade** aos alunos que apresentem necessidades educacionais especiais, mediante a eliminação de barreiras arquitetônicas urbanísticas, na edificação – incluindo instalações, equipamentos e mobiliário – e nos transportes escolares, bem como de barreiras nas comunicações, provendo as escolas dos recursos humanos e materiais necessários.

[...]

Art. 13. **Os sistemas de ensino**, mediante ação integrada com os sistemas de saúde, **devem organizar o atendimento educacional especializado** a alunos impossibilitados de freqüentar as aulas em razão de tratamento de saúde que implique internação hospitalar, atendimento ambulatorial ou permanência prolongada em domicílio.

[...]

Art. 14. **Os sistemas públicos de ensino serão responsáveis pela identificação, análise, avaliação da qualidade e da idoneidade**, bem como pelo credenciamento de escolas ou serviços, públicos ou privados, com os quais estabelecerão convênios ou parcerias para garantir o atendimento às necessidades educacionais especiais de seus alunos, observados os princípios da educação inclusiva.

[...]

Art. 18. **Cabe aos sistemas de ensino estabelecer normas para o funcionamento de suas escolas**, a fim de que essas tenham as suficientes condições para elaborar seu projeto pedagógico e possam contar com professores capacitados e especializados, conforme previsto no Artigo 59 da LDBEN e com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal, e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura de graduação plena.

[...]

Art. 20. No processo de implantação destas Diretrizes pelos sistemas de ensino, **caberá às instâncias educacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em regime de colaboração, o estabelecimento de referenciais, normas complementares e políticas educacionais** (BRASIL, 2001a, p. 69, 74-75, 77, 79, grifo nosso).

Estão claras as atribuições que são impostas ao município, que deve instituir ações visando à garantia do conhecimento aos estudantes da modalidade. A materialização das determinações acima relacionadas dar-se-á por meio da instituição de política pública, discutida e elaborada pelo CME, que assegure igualdade de oportunidade e valorização da diversidade na condução do processo educativo, em âmbito local.

Ressaltamos que a educação especial, como modalidade educacional, necessita de políticas, em âmbito local, que façam funcionar o que dispõe a política nacional, de modo a atender as demandas de educação dos seus sujeitos. Nesse processo, o CME tem papel de grande relevância por ser o órgão normatizador e propositivo das políticas educacionais do Sistema Municipal. A ele compete, entre outras funções, normatizar o conjunto das ações atribuídas ao sistema e acompanhar o seu

funcionamento. Isso quer dizer que ele deve, além de delinear, fiscalizar e acionar mecanismos que subsidiem a implementação de políticas educacionais locais que atendam as demandas de educação dos estudantes da educação especial, considerando os limites da política nacional.

Assim, tal como uma figura em que vários círculos sobrepostos se vão organizando, em que o maior reveste o imediatamente menor, nossa investigação buscou, com base no ordenamento nacional, compreender como esse ordenamento se materializa em políticas no âmbito municipal, com vistas a cumprir o que determina, em primeira instância, nossa Lei Maior, ao proclamar a educação como direito de todos. Nesse caminho, percorremos a trajetória do CME/SM, procurando analisar aspectos de sua estrutura e funcionamento que pudessem auxiliar-nos a compreender a atuação desse órgão no que diz respeito à educação especial. Nessa busca, procuramos identificar naquela figuração as inter-relações estabelecidas entre os conselheiros, tentando entender como essas relações se evidenciam na prática conselhistas e na garantia do direito à escolarização dos estudantes da educação especial.

Ao constatar a relevância do assunto e não termos localizado estudos no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que articulassem a temática CME e a educação especial, na perspectiva em que elaboramos nossas questões, solidificou-nos a convicção de empreender tal tarefa, considerando também a seara de novas indagações que certamente dela brotarão.

Convém observar que, embora a primeira das perguntas que nos conduziram no campo empírico possa apontar para uma resposta simplista, de cunho negativo ou positivo, do tipo sim ou não, buscamos apreender os elementos que as produziram, visto que, para além da objetividade das respostas, parece-nos da maior importância identificar e compreender os elementos que sustentam e contextualizam aquela situação. Em outras palavras, procuramos entender seu contexto e, ao nos

apropriarmos dos termos elisianos⁴, perceber as figurações e as inter-relações estabelecidas entre os conselheiros, na dinâmica de funcionamento do Colegiado.

Assim, na empreitada de apresentar o que descobrimos nessa jornada, organizamos o texto em seis outros capítulos, além da Introdução, das Referências Bibliográficas e dos Apêndices.

No Capítulo 2, “Sob as lentes elisianas, as figurações que tensionam a balança de poder no CME”, apresentamos as concepções teóricas elaboradas por Elias, que orientaram nossas reflexões, ajudando-nos a apurar o foco para compreender contextos e figurações que o estudo pretendeu delinear.

No Capítulo 3, “Experiências de educação num país de iletrados”, relacionamos aspectos da História do Brasil, contextualizando as primeiras iniciativas de educação especial e o surgimento da política nacional com seus indicativos e atribuições aos sistemas de educação.

No Capítulo 4, “Metodologia”, apresentamos os procedimentos metodológicos que nos conduziram ao longo do estudo, detalhando nossa inserção no campo empírico.

No Capítulo 5, “Processo histórico da constituição dos conselhos municipais de educação no Brasil”, apresentamos os movimentos que, ao longo da história, evidenciaram a necessidade de organização e estruturação da educação nacional. Neste capítulo, apresentamos o levantamento da produção acadêmica sobre a temática CME, dos anos 2010 a 2014.

No Capítulo 6, “Figurações e trajetória do CME de São Mateus”, trazemos as informações reunidas, depois de nossa ida a campo, buscando evidenciar o contexto tanto do Conselho quanto da educação especial no sistema pesquisado.

No Capítulo 7, “Em relevo, sob as lentes elisianas, algumas considerações sobre o CME/SM e a educação especial”, apresentamos nossas reflexões e evidenciamos

⁴ Durante nossas leituras acerca da produção de Norbert Elias, encontramos duas formas de referência ao seu legado: eliasiano e elisiano. No nosso texto, manteremos a segunda forma.

aquilo que consideramos relevante na processualidade histórica do CME/SM e da política educacional.

A fim de estabelecer quais elementos atuam na figuração conselhistas estudada, elegemos para esta pesquisa os objetivos que citamos em seguida.

1.1.1. Os objetivos

Com base nas questões colocadas, temos como objetivo geral analisar as inter-relações estabelecidas nas figurações do CME/SM, na dinâmica de definição da política municipal da educação especial.

Para tanto, buscamos nos objetivos específicos

- conhecer aspectos relacionados à estrutura, ao funcionamento, à composição e à produção normativa do CME/SM, e
- identificar aspectos da trajetória do CME/SM, focalizando as inter-relações estabelecidas entre seus membros na definição de políticas relativas à escolarização dos sujeitos da educação especial, a partir da instituição do SME/SM, em 2004.

A seguir, apresentamos as concepções teóricas que nos orientaram ao longo da jornada e que nos ajudaram a compreender contextos e figurações que o estudo pretendeu delinear.

2 SOB AS LENTES ELISIANAS, AS FIGURAÇÕES QUE TENSIONAM A BALANÇA DE PODER NO CME

Compreendendo o CME como membro de figurações históricas e instância de proposição de políticas de educação e, no caso específico deste estudo, de políticas de escolarização dos sujeitos da educação especial, elegemos alguns conceitos sociológicos a fim de nos auxiliar a melhor analisar o CME/SM, tomando-o a partir das inter-relações de seus membros, materializadas nos desdobramentos de suas deliberações.

Com tal propósito, reportamo-nos aos aspectos teóricos elaborados pelo sociólogo Norbert Elias, que nasceu na cidade alemã de Breslau, hoje Wroclaw, Polônia, em 22 de junho de 1897, e faleceu em 1990, em Amsterdã, aos 93 anos. Pela singularidade de seu pensamento, apresentamos alguns dados relevantes de sua biografia, que nos ajudam a melhor situar sua obra.

Elias estudou medicina, filosofia e psicologia. Na juventude, por ser de família judaica, ao assistir à ascensão do Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães – o Partido Nazista – e testemunhar, em 1933, a chegada de Hitler ao poder, Elias decidiu, naquele mesmo ano, sair da Alemanha e exilar-se na França antes de se estabelecer na Inglaterra, onde passou grande parte de sua vida, cerca de três décadas, estudando e produzindo. Nesse período, passou um pequeno interregno, em 1962, em Gana (ZABLUDOVSKY, 2007).

Elias foi um daqueles autores que não experimentaram a satisfação de publicar suas obras “[...] à medida que [eram] pensadas, e lidas à medida que [eram] publicadas”, segundo Garrigou e Lacroix (apud LEÃO, 2007). Para Leão (2007, p. 8), “[...] a história editorial de seus livros em nada correspondeu à envergadura e à originalidade de seu conteúdo”. Seus trabalhos em alemão tardaram a ser reconhecidos, e ele viveu de forma precária em Londres até obter o posto de professor, na Universidade de Leicester, em 1954.

Considerando-o como pessoa de caráter obstinado, Zabludovsky (2007) expõe que, apesar do longo tempo no anonimato até que sua obra começasse a ser reconhecida, Elias defendeu suas teorias, mantendo-se invulnerável às críticas e ao menosprezo de seus colegas. Sem vinculação partidária, acreditava na necessidade de ver além dos véus também por acreditar que todos os programas dos partidos políticos partiam de algum desejo. E assinalava: “[...] nunca aprendí a contemplar la vida com otros ojos que no fueran los de un espectador interesado pero no demasiado implicado. Me resultó ajeno cualquier compromiso intenso em favor de un partido político” (ELIAS, apud ZABLUDOVSKY, 2007, p. 14).

A imagem de um ser solitário não se reduz ao âmbito intelectual e político; estende-se a vários aspectos de sua vida: filho único e, também, único membro de sua família sobrevivente ao Holocausto, nunca se casou, tampouco teve filhos. Zabludovsky (2007) assinala que Elias, embora lecionasse em Leicester e lá divulgasse sua teoria, não teve seus alunos como seguidores de suas ideias. Explica-nos a autora, utilizando as palavras do próprio alemão, que a maioria considerava seus pensamentos com relação aos processos de longo prazo como uma postura marginal, o que era perfeitamente compreendido por ele porque, na sociologia, naquela época, não era nada usual pensar em processos em longo prazo. A autora percebe certo ar de tristeza nas palavras do sociólogo, ao dizer:

Los jóvenes del departamento consideraban probablemente mis ideas innovadoras como manías continentales, sin caer por eso nunca en la desconsideración. Me contradecían con vehemencia: apenas concluía de hablar se desataba el conflicto y todos los colaboradores del seminario se escindían en campos hostiles (ELIAS, apud ZABLUDOVSKY, 2007, p. 24).

Elias viveu grande parte de seus dias como um pensador marginal. Somente ao final da vida é que sua obra se tornou referência para as gerações de cientistas sociais, quando então experimentou o reconhecimento de seu trabalho acadêmico, que veio a partir do final dos anos 1960, com a publicação em francês do livro “A sociedade de corte”, em 1969, escrito originalmente como tese universitária na Alemanha em 1933. Somado a esse evento, naquele mesmo 1969 deu-se a publicação, em inglês, dos dois volumes de “O processo civilizador”, publicado em alemão, em seu país de nascimento, no ano de 1939. Em 1966, recebeu o Prêmio Adorno e anos depois foi reconhecido doutor *honoris causa* da Universidade de Beilefeld, em sua terra natal.

Sobre o tardio reconhecimento de sua obra, relata-nos Gina Zabludovsky (2007, p. 13):

Durante varias décadas después de haber escrito sus principales textos, Elias vive como un professor relativamente desconocido. Tendrían que pasar 30 años desde la fecha de la primeira edición de *El proceso de la civilización* para que el propio Elias – gracias a su longevidade – pudiera ser testigo del “redescubrimiento” de su obra. Esta revaloración le situa en el primer plano de alguns círculos sociológicos europeos, aunque hasta el final de su vida se sigue sintiendo incomprendido.

Segundo essa autora, na atualidade, uma das maiores mostras da influência do pensamento elisiano se encontra entre os sociólogos holandeses. Na apresentação da obra “Leituras de Norbert Elias: processo civilizador, educação e fronteiras”, Gebara (2014, p. 15) afirma: “Elias foi um *outsider* em seu tempo, mas conseguiu, nos seus mais de noventa anos de vida, construir uma obra que, hoje, vem sendo estudada ao redor do mundo por pessoas que dão continuidade e visibilidade ao seu pensamento”. Nesse texto, atesta que a Fundação Norbert Elias, na Holanda, “[...] tem realizado o trabalho de concentrar e estimular esforços na reflexão sobre problemas teórico-metodológicos, em diferentes campos do conhecimento, à luz das teorias eliasianas” (GEBARA, 2014, p. 15). O estudioso brasileiro analisa a recepção do pensamento de Elias no Brasil e salienta que sua utilização como referencial teórico em diversas áreas do conhecimento se deu, sobretudo, a partir de 1990. Destaca a importância do Grupo Processos Civilizadores e dos Simpósios Internacionais Processos Civilizadores como iniciativas mais sistemáticas de discussão e divulgação das ideias elisianas no nosso País. Registra que a Universidade de Leicester, Inglaterra, onde Elias trabalhou por muitos anos, atualmente se constitui num dos principais centros internacionais dedicados ao estudo de sua obra. Tais registros ratificam a importância que o pensamento elisiano vem conquistando, recentemente, mundo afora.

Ao longo de suas obras, Elias organizou as bases do que conhecemos como sociologia figuracional, ou sociologia processual, caracterizada por compreender e estudar a relação indivíduo/sociedade a partir do conceito de figuração, entendido como um conjunto específico de elementos que estabelecem relação de dependência mútua, numa rede de interdependências entre os seres humanos.

Para Sobrinho (2009, p. 13), figuração é um conceito central na obra elisiana.

Utilizando-se desse conceito, Elias coloca as relações como ponto de partida das análises e reflexões na investigação sociológica. Para este autor, os indivíduos e grupos humanos só podem existir em figurações ou em inter-relações. Elias nos esclarece que uma figuração pode ser formada por um número restrito de pessoas – um casal, um grupo de alunos – ou por milhares delas – uma nação –, assim como pode se referir tanto a relações harmônicas, quanto a relações hostis e tensas entre pessoas e grupos que as formam.

Com base nessa concepção, Elias elaborou uma teoria sobre o processo de civilização das sociedades ocidentais, analisando os costumes das sociedades inglesas, francesas e alemãs dos séculos XIII ao XX, para compreender como a transformação dos comportamentos e das pulsões individuais acontece dentro de um sistema de controle que impulsiona o equilíbrio das relações sociais. Para tanto, estudou como os tratados de etiqueta foram apropriados, ao longo do tempo, para manutenção e controle das relações de poder, numa determinada figuração social.

Para ele, o processo civilizador no qual a sociedade está envolvida resulta de dois movimentos – um, no plano social (sociogênese), e outro, no plano individual (psicogênese) – que promovem mudanças específicas na maneira de as pessoas se portarem na sociedade. Essa concepção supera a dicotomia entre indivíduo e sociedade, uma vez que contempla estreitos laços entre o processo civilizador individual, isto é, o amadurecimento psicológico, e o processo civilizador social, aquele que envolve, cada vez mais, diferenciação e especialização das funções no plano coletivo.

Ao rechaçar conotações associadas ao conceito de sistema social, Elias propõe a ideia de processo. Assim, explica:

A imagem do homem como “personalidade fechada” é substituída aqui pela de “personalidade aberta”, que possui um maior ou menor grau (mas nunca absoluto ou total) de autonomia face a de outras pessoas e que, na realidade, durante toda a vida é fundamentalmente orientada para outras pessoas e dependente delas. A rede de interdependências entre os seres humanos é o que os liga. **Elas formam o nexa do que aqui é chamado configuração, ou seja, uma estrutura de pessoas mutuamente orientadas e dependentes.** Uma vez que as pessoas são mais ou menos dependentes entre si, inicialmente por ação da natureza e mais tarde através da aprendizagem social, da educação, socialização e necessidades recíprocas socialmente geradas, elas existem, poderíamos nos arriscar a dizer, apenas como pluralidades, apenas como configurações. Este o motivo por que, conforme afirmado antes, não é particularmente frutífero conceber os homens à imagem do homem individual. Muito mais apropriado será conjecturar a imagem de numerosas pessoas interdependentes

formando configurações (isto é, grupos ou sociedades de tipos diferentes) entre si. Vista deste ponto de vista básico, desaparece a cisão na visão tradicional do homem. O conceito de configuração foi introduzido exatamente porque expressa mais clara e inequivocamente que os atuais instrumentos conceituais da sociologia, o que chamamos de “sociedade”, não sendo nem uma abstração dos atributos de indivíduos que existem sem uma sociedade, nem um “sistema” ou “totalidade” para além dos indivíduos, mas a rede de interdependências por eles formada (ELIAS, 2011, p. 240, grifo nosso).

Tal concepção remete à ideia de civilização como processo histórico, decorrente de tudo o que envolve o indivíduo na sociedade. Para Elias, o conceito de “civilização” contempla uma grande variedade de aspectos: desde o nível tecnológico, o desenvolvimento científico, as ideias religiosas, os costumes, até o tipo de habitação, a maneira como homens e mulheres se relacionam e também as formas de punição autorizadas pelo sistema judiciário e o modo de preparação dos alimentos (ELIAS, 2011, p. 23). Isso quer dizer que o percurso da história da humanidade é o próprio percurso do processo civilizador no qual o homem vem buscando, criando, instituindo, imprimindo formas mais refinadas e polidas e de ser e estar no mundo, a partir das figurações estabelecidas entre os indivíduos. Segundo Elias (1993, p. 193), “[...] o processo civilizador constitui uma mudança na conduta e sentimentos humanos rumo a uma direção muito específica [...]”, ainda que não planejada.

Buscando compreender como as relações de poder permeiam o processo de conhecimento numa sociedade em constante processo de civilização, Elias (1993, p. 195) afirma que a civilização não é “[...] razoável, nem racional, como também não é irracional. É posta em movimento cegamente e mantida em movimento pela dinâmica autônoma de uma rede de relacionamentos”. Na concepção elisiana, esse processo é constituído nos movimentos da história, com seus fluxos e refluxos, marcando a passos lentos tanto as estruturas individuais quanto as sociais, num movimento contínuo e articulado.

Para chegar a tal elaboração, o teórico da sociologia figuracional observou como os tratados de etiqueta e manuais de civilidade foram apropriados por grupos sociais, ao longo do tempo, para manutenção e controle das relações de poder, numa determinada figuração. Em suas palavras:

Há muito material que demonstra como, nesse período, os costumes, comportamento e moda da corte espalhavam-se ininterruptamente pelas classes médias altas, onde eram imitados e mais ou menos alterados de acordo com as diferentes situações sociais. Perdem assim, dessa maneira e até certo ponto, seu caráter como meio de identificação da classe alta. São, de certa forma, desvalorizados. Este fato obriga os que estão acima a se esmerarem em mais refinamentos e aprimoramento da conduta. E é desse mecanismo o desenvolvimento de costumes de corte, sua difusão para baixo, sua leve deformação social, sua desvalorização como sinais de distinção – que o movimento constante nos padrões de comportamento na classe alta recebe em parte sua movimentação. O importante é que nessa mudança, nas invenções e modas do comportamento da corte, que à primeira vista talvez pareçam caóticas e acidentais, com o passar do tempo emergem certas direções ou linhas de desenvolvimento. Elas incluem, por exemplo, o que pode ser descrito como o avanço do patamar do embaraço e da vergonha sob a forma de “refinamento” ou como “civilização”. Um dinamismo social específico desencadeia outro de natureza psicológica, que manifesta suas próprias lealdades (ELIAS, 2011, p. 106).

Nesses termos, fica evidente o papel que as cortes exerciam nas comunidades, sobretudo ao imprimirem mudanças e costumes quanto ao estilo de vida do indivíduo e de seus grupos. “Na lentidão dos séculos” (SARAT, 2014), esse processo de assimilação adentra as individualidades, moldando comportamentos de acordo com o considerado como adequado na corte.

O conceito de civilização, a partir da ideia de ser civilizado, ia modelando o comportamento, de forma que era vergonhoso e ao mesmo tempo bárbaro não ser cortês. A expressão “é assim que as pessoas se comportam na corte” dava um *status* de visibilidade àqueles que assim o fossem. Aos poucos, as classes sociais inferiores assumiam, ou pelo menos tentavam assumir, os costumes, considerados bons costumes na corte. Nesse processo, em que os indivíduos iam assimilando formas mais cortesias, eles passavam a respeitar tais valores, a desempenhar os papéis que lhes eram atribuídos, ensaiando padrões de conduta cada vez mais refinados, num constante e ininterrupto forjar do controle das emoções.

A partir dos escritos elisianos, podemos entender esse processo como mecanismo de equilíbrio de poder que engendra e altera as relações de interdependência, tornando o indivíduo gentil, cortês, possível de conviver numa sociedade. Explicamos Leão (2007, p. 85):

A Sociologia de Norbert Elias supera as polarizações, a ordem das precedências e das determinações entre os indivíduos e a sociedade, vinculando-os no estudo da sociogênese e na psicogênese. Sendo assim, as posições sociais são tão mais singulares quanto maiores forem as suas

determinações. Quer dizer, as possíveis singularidades individuais estão sempre enraizadas nas figurações sociais e vice-versa. [...] A matriz constitutiva das sociedades são as dependências recíprocas que ligam esses indivíduos uns aos outros.

Elias (2001, p. 92) descarta a ideia de que os fenômenos sociais possam ser compartimentalizados em “escaninhos conceituais”, como políticos, econômicos, sociais, artísticos e outros, sem a devida verificação da viabilidade e adequação desses conceitos. Para ele, tal classificação “[...] certamente se relaciona com as diferenciações profissionais das sociedades nacionais industrializadas [...]” (ELIAS, 2001, p. 93) e, ao ser tomada como um padrão para outros aspectos da vida social, sem considerar seus patamares de diferenciação, dificulta a compreensão de seus fenômenos.

O autor salienta que, numa análise sociológica, o que se deve buscar é o nexo estruturado entre os indivíduos e seus atos, em que os homens singulares não perdem o seu valor pela sua condição de singular, nem devem ser tratados como indivíduos isolados, independentes dos demais, muito menos vistos como sistemas fechados, contendo o esclarecimento final acerca de determinado evento histórico. Em suas palavras:

Na análise das figurações, os indivíduos singulares são apresentados de maneira como podem ser observados: como sistemas próprios, abertos, **orientados para a reciprocidade, ligados por interdependências dos mais diversos tipos e que formam entre si figurações específicas, em virtude de suas interdependências.** Mesmo os grandes homens, no sentido de juízo de valor de ordem especificamente sociológica, mesmo os mais poderosos têm sua posição como membros nessa cadeia de interdependências (ELIAS, 2001, p. 51, grifo nosso).

Desse modo, as ações dos indivíduos desenvolvem-se numa relação de interdependência a partir de uma esfera de atuação específica, ou seja, as ações dos indivíduos dão-se de maneira articulada às de outros indivíduos, numa dependência recíproca. Indivíduo e sociedade estão em estreita conexão, resultando de uma cadeia de acontecimentos, também eles resultantes das inter-relações estabelecidas.

Assim, compreendemos que interdependência, na concepção elisiana, se refere às redes de dependência que constituem a moldura das decisões e o caráter de atuação dos indivíduos. Elias elabora que,

[...] como em um jogo de xadrez, cada ação decidida de maneira relativamente independente por um indivíduo representa um movimento no tabuleiro social, jogada que por sua vez acarreta um movimento de outro indivíduo – ou, na realidade, de muitos outros indivíduos –, limitando a autonomia do primeiro e demonstrando sua dependência (ELIAS, 2001, p. 158).

Assim, a ação relativamente independente de um jogador põe em questão a ação de outro ou outros, e a multiplicidade de indivíduos interdependentes evidencia que as figurações são específicas, uma vez que constituídas na dinâmica das formulações históricas. Sobre essa compreensão, retomando as palavras que trazemos na epígrafe, Elias redimensiona o sentido da palavra liberdade e, ao fazê-lo, nega a ideia do ser totalmente livre assim como a ideia de determinismo, fazendo-nos pensar que os eventos sociais resultam do atravessamento de variados elementos interdependentes, colocados em constante tensionamento. Ele analisa:

Em virtude de suas chances de poder, um rei muito poderoso dispõe de uma margem de manobra e decisão maior que a de cada um de seus súditos. A análise precedente mostra com bastante clareza que um soberano poderoso de fato pode ser considerado “mais livre” nesse sentido; entretanto certamente não é possível considerá-lo assim, caso “livre” signifique a mesma coisa que “independente de outras pessoas”. Nada é mais significativo para o problema da interdependência humana do que o fato de que toda ação de um soberano (talvez constituindo a imagem mais próxima do ideal de uma ação individual baseada na decisão livre), por se dirigir a outras pessoas, que podem se opor a ela ou, em todo caso, não reagir da maneira esperada, ao mesmo tempo torna o soberano dependente dos súditos (ELIAS, 2001, p. 157-158).

Para o autor, a noção de liberdade absoluta do indivíduo, sem vínculo com outros indivíduos, é mera especulação, que facilmente se dissolveria, se deixássemos de lado explorações filosóficas e metafísicas e buscássemos fatos observáveis e verificáveis. Nessa busca, descobriríamos “[...] diversos graus da independência e de dependência entre os indivíduos, ou seja, diversos graus de poder em suas relações recíprocas” (ELIAS, 2001, p. 158).

Assim, com esse entendimento, procuramos analisar o CME/SM, tomando-o como uma figuração específica, buscando compreender as interdependências entre seus membros, de maneira a visualizar as linhas que os ligam a outras figurações sociais e o modo como essas relações vão estabelecendo a dinâmica que faz pender a balança de poder naquela figuração. E, para vislumbrar tais linhas, utilizaremos as lentes de Elias, no caso, as lentes elisianas.

Com tais lentes, ao tomarmos o CME/SM com uma figuração específica, precisamos considerá-lo também como membro de figurações históricas, cuja análise indica a necessidade de compreendê-lo como personagem que vai constituindo variadas figurações ao longo da história.

Para Elias, uma análise histórica e sociológica que não considera a interdependência vivida pelos indivíduos e grupos impossibilita compreender a dinâmica dos eventos sociais os quais intenta estudar. Nessa perspectiva, o valor de um homem não está naquilo que ele apresenta ser, como indivíduo desconectado de suas relações com os outros, mas em como é visto entre outros homens, na execução das tarefas impostas, em convivência com os demais. Nos termos do autor: “Não se pode determinar o valor de alguém sem considerar seu percurso no âmbito de sua interdependência, de sua posição e de sua função em relação aos outros” (ELIAS, 2001, p. 216).

Na obra “A sociedade de corte” (ELIAS, 2001), para além da história de poder do rei Luís XIV, o autor investiga as figurações que se vão estabelecendo a partir da função do rei, compreendendo-as num plano de figurações dinâmicas e interdependentes.

Para Elias, mesmo no auge do absolutismo, o poder do rei não chegava a ser tão irrestrito e absoluto quanto o termo sugere. Na obra, o autor evidencia que nem mesmo Luís XIV, sempre apresentado na história como o soberano absoluto e de poder total, quando examinado mais detidamente, aparece como um indivíduo que, em face de sua posição, compunha uma rede de interdependências. Como elemento constitutivo dessa rede, ele precisava dela e de toda uma estratégia bem-articulada de outros elementos para se manter como tal.

Orientando-se por uma investigação sistemática das figurações, Elias (2001) estuda a figuração social de Luís XIV a partir de questões que buscam refletir sobre a possibilidade de um único homem, o rei, no caso, poder decidir sobre o destino de centenas de milhares de pessoas, conseguindo manter-se na mesma condição imperial por muitos anos.

Ele indaga sobre que figuração permite que indivíduos interdependentes constituam uma rede que centraliza grande força de manobra em um único indivíduo e, ainda, sobre que condições sociais formam posições de poder que autorizam e legitimam seus representantes a um amplo exercício de poder e decisão, quando comparadas a outras posições sociais.

Com base em tais indagações, Elias vai apresentando uma série de considerações que nos fazem perceber que só é possível que o soberano assim se mantenha a partir do desenvolvimento de uma arquitetura formada por indivíduos interdependentes. Nesse sentido, é possível reconhecer certa relação de dependência recíproca entre nobreza e soberano: a nobreza necessitava do rei porque somente a vida na corte seria capaz de proporcionar acesso às chances econômicas e ao *status* que possibilitavam uma existência nos padrões dos nobres; o soberano, por sua vez, entre outras dependências, como a advinda da relação suserano e vassalo, necessitava conviver com uma classe social, e nada mais natural que ele se relacionasse com aquela classe à qual pertencia e com a qual partilhava costumes e tradições. A nobreza também funcionava como uma espécie de redoma social, cuja função era manter o necessário distanciamento do rei em relação ao povo (ELIAS, 2001).

É equivocado pensar apenas na dependência da nobreza em relação ao seu soberano: este também necessitava da nobreza para assegurar o equilíbrio de tensões entre as camadas sociais inferiores. Em tal figuração, fica visível um jogo de forças que constitui a balança das interdependências em busca do equilíbrio dessas mesmas dependências. Tal dinâmica é pensada como uma balança de poder que tem sentido nas interdependências que nelas se vão estabelecendo.

Sarat (2014, p. 169), ao analisar as relações geracionais e intergeracionais entre crianças e adultos, observa que elas são conflituosas e envolvem disputas na balança de poder, “[...] que é relacional, [cujo] pêndulo está em movimento e pende em geral para o lado mais forte”. Vale destacar que nesse tipo de gangorra, ainda que um indivíduo tenha poder suficiente para aumentar ou diminuir privilégios de maneira a controlar toda a rede de tensões necessárias, ainda assim ele é um prisioneiro desse mecanismo, visto que precisa alimentar a disputa incessante para

garantir a condição de sua própria existência e trazer a todos os outros certa tranquilidade, e com isso manter a balança em equilíbrio, mesmo que provisório.

Assim, ao optarmos pelas lentes elisianas para compreender o CME/SM, tomamo-lo como um membro das figurações históricas que, a partir das suas inter-relações, vão imprimindo na história da política educacional os acontecimentos que resultam da “[...] dinâmica do entrelaçamento, com seus numerosos altos e baixos, representando a continuação, no mesmo rumo, de movimentos e contra movimentos de mudanças antigas” (ELIAS, 1993, p. 263). Ao longo deste estudo, procuramos considerar o CME/SM também como uma figuração específica, cujas decisões e encaminhamentos resultam do tênue equilíbrio de poder, que, por sua vez, se alimenta tanto das inter-relações de seus membros como de outras inter-relações fora do Colegiado.

Como uma rede de delicados fios que se vão entrecruzando e dando forma a um resistente tecido, “[...] todas essas dependências mútuas [são] tão bem-planejadas e tão ambivalentes que a atração e a repulsão de parte a parte [acabam] mantendo mais ou menos o equilíbrio” (ELIAS, 2001, p. 212). Assim, compreendemos que o equilíbrio das relações constitui um mecanismo de tensões também interdependentes e é por ele constituído. Como no caso do tecido em que a opção por outra linha significa outro tecido, qualquer alteração na extensa rede de privilégios e prestígios significa pender a balança, alterando também o produto de suas inter-relações.

Outra elaboração elisiana que nos ajuda a compreender a figuração conselhistas aqui analisada diz respeito ao trabalho empreendido por Elias e John L. Scotson (2000) na obra “Os estabelecidos e *outsiders*: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade”, publicado pela primeira vez em 1965. Os autores, numa empreitada de cunho etnográfico, discutem acerca das normas de socialização e relações de poder estabelecidas entre moradores de uma pequena comunidade de uma zona industrial, de nome fictício Winston Parva, na Inglaterra dos anos finais da década de 1950.

A análise evidencia como um grupo dessa comunidade – o de moradores estabelecidos no local há mais tempo – é capaz de criar oportunidades de poder, apesar de não apresentar diferenças quanto aos aspectos econômico e profissional. Mesmo assim, estabelecem hierarquização entre si, reproduzindo e alimentando sentimentos de discriminação, marginalizando e estigmatizando os moradores chegados mais recentemente ao local, no caso, os *outsiders*. “O grupo estabelecido cerrava fileiras contra eles [os *outsiders*] e os estigmatizava, de maneira geral, como pessoas de menor valor humano” (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 19).

Com base nas análises do microcosmo de Winston Parva, compreendemos que as relações de poder entre indivíduos e seus grupos, ainda que aparentemente homogêneos, apresentam em seus interiores gradientes diferentes de poder. Para os autores, o alto índice de coesão entre as famílias de moradores mais antigos daquela figuração conferia-lhes maior integração e maior potencial de ativação de poder. Nesse processo de coesão e integração, os cargos sociais que conferiam prestígio e distinção sempre eram ocupados por membros do mesmo grupo, mantendo-se excluídos e estigmatizados os que não pertenciam a ele. Assim, a questão central naquela figuração baseava-se em um equilíbrio instável de poder, com as tensões que ela congregava. “Um grupo só pode estigmatizar outro quando está bem instalado em posições de poder das quais o grupo estigmatizado é excluído. Enquanto isso acontece, o estigma da desonra coletiva imputado aos *outsiders* pode fazer-se prevalecer” (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 23). Os estigmatizados ficam paralisados, e a crença na superioridade mobiliza, cada vez mais, os estabelecidos.

Tal compreensão ajuda-nos a analisar a composição do CME/SM, na tentativa de perceber como essas questões estão presentes naquela figuração, já que, num mundo cada vez mais interdependente, a dominação de um setor ou grupo social sobre outro cria o que os autores chamam de “efeito bumerangue” (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 34), fazendo-nos reportar ao objeto que, depois de arremessado, vai e retorna ao mesmo ponto de origem. Com essa imagem, pensamos em como, a partir das interdependências entre os indivíduos, os eventos sociais vão ressoando e reverberando seus efeitos. No caso específico deste estudo, buscamos compreender como as políticas elaboradas no CME, resultantes

das interdependências de seus indivíduos/conselheiros e os indivíduos/não conselheiros, estão inter-relacionadas em processos dinâmicos e instáveis, mas que repercutem nas decisões do Colegiado.

No item seguinte, relacionamos aspectos da história do Brasil, contextualizando as iniciativas de educação especial e o surgimento da política nacional com seus indicativos e atribuições aos sistemas de educação.

3 EXPERIÊNCIAS DE EDUCAÇÃO NUM PAÍS DE ILETRADOS

De modo geral, a história da educação brasileira mostra-nos que a educação do povo somente se constituiu em objeto de atenção e preocupação quando dela sentiram necessidade os segmentos de sua elite. Da Colônia à Primeira República, o Brasil pode ser caracterizado por sua sociedade rural e desescolarizada. A aristocracia nacional não sentia falta de investimento em educação, já que sua economia estava centrada na utilização de instrumentos rudimentares, como a enxada e a foice, e era costume das famílias abastadas enviar seus filhos ao exterior para lá estudarem, ou contratar preceptoras para aulas domiciliares (JANNUZZI, 2012).

Saviani (2013), ao apresentar a reforma das escolas de primeiras letras como parte de um conjunto de ações que compunham a reforma geral da educação, no bojo do despotismo esclarecido em Portugal (1759-1821), firmada pelo Marquês de Pombal (1699-1782), esclarece que o rei, D. José I (1714-1777), no preâmbulo da Lei de 6 de novembro de 1772, ponderava ser impossível adotar um plano de ensino que permitisse estender seus benefícios a todos, tanto em terras portuguesas quanto em seus domínios, pois nem todos os indivíduos continuariam seus estudos. Relata-nos o filósofo e pedagogo brasileiro:

Para esses, diz o rei, bastariam “as instruções dos Párocos”. Ou seja, ficariam limitados às explicações dominicais do catecismo, ministradas oralmente nos sermões dos curas. Observa, ainda, que mesmo as pessoas com habilidades para os estudos também estão sujeitas a grandes desigualdades: “basta a uns que se contenham nos exercícios de ler, escrever e contar”; a outros basta a língua latina. A partir dessas considerações, o rei decide aprovar o Plano, com os respectivos mapas de localização das escolas menores e respectivos mestres, elaborados pela Real Mesa Censória (SAVIANI, 2013, p. 96).

Se não havia escola para todos, muito menos para as pessoas com deficiência. Sobre a educação de crianças com deficiência, Jannuzzi (2012, p. 6) observa que ela “[...] surgiu institucionalmente, mas de maneira tímida, no conjunto das concretizações possíveis das ideias liberais que tiveram divulgação no Brasil no fim do século XVIII e começo do século XIX”. Embora as ideias liberais já estivessem presentes em alguns movimentos, como a Inconfidência Mineira (1789), a Conjuração Baiana (1798) e a Revolução Pernambucana (1817), reunindo numa

mesma luta uma variedade de profissionais, essas foram acentuadas a partir do movimento pela Independência.

Jannuzzi (2012) observa que as ideias liberais foram consideradas de um “liberalismo limitado” porque combatiam a abolição de algumas instituições coloniais, mas aceitavam a escravidão, avaliada como necessária por conta da disponibilidade da mão de obra. Para ela, esses liberais da elite criticavam a centralização do poder, opondo-se à interferência do Estado na economia, defendendo a liberdade de expressão e a propriedade privada – aliados aos ideais liberais até o limite em que esses não comprometessem seus próprios interesses.

No campo da educação, eles também defenderam suas pautas que, em parte, coincidiam com a pauta das camadas médias, cujos integrantes ocupariam os escassos postos da burocracia de então.

Com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, a Colônia ganhou algumas benfeitorias no campo educacional, oriundas ainda das ideias pombalinas, mas que aqui foram motivadas pela necessidade da formação de quadros para a administração e para a defesa militar do Reino, que tivera que transferir sua sede para o Rio de Janeiro. Assim, procedeu-se à criação de cursos organizados nos moldes das aulas régias. Nesse mesmo ano, foi criada a Academia Real da Marinha e, dois anos depois, a Academia Real Militar e variadas aulas na Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro (SAVIANI, 2013, p. 113).

Sobre as aulas régias, Saviani esclarece que elas foram espalhando-se pelo País,

[...] embora enfrentando condições precárias de funcionamento, salários reduzidos e frequentes atrasos no pagamento dos professores. As aulas régias eram sinônimo de escolas que, por sua vez, se identificavam com determinada cadeira, funcionando, em regra, na casa dos próprios professores. Daí as expressões “aulas de primeiras letras”, “aulas de latim”, “de grego”, de filosofia” etc. Eram aulas avulsas, portanto, os alunos podiam frequentar umas ou outras indiferentemente, pois, além de avulsas, eram isoladas, isto é, sem articulação entre si (SAVIANI, 2013, p. 108).

Dadas as dificuldades somadas ao temor de que, por meio do ensino, ideias emancipacionistas fossem difundidas, o Brasil amargava a necessidade de

organização de um sistema de escolas públicas, segundo um plano comum a ser implantado em todo o território.

Embora a Constituição de 1824 proclamasse “instrução primária e gratuita a todos”, seus propósitos foram relegados ao esquecimento, e o máximo a que se chegou foi à lei sobre o Ensino Elementar, de 15 de outubro de 1827, que determinava a criação de “[...] escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugarejos [...]”, que vigorou até 1946 (SAVIANI, 2013, p. 129).

Se o resultado da escola de primeiras letras foi frustrante, por conta da proposta metodológica que previa o ensino ministrado por alunos mais adiantados aos mais atrasados, já que não havia professores suficientes nem para capacitar tais alunos, a educação das crianças deficientes também não obteve ressonância.

Seguindo a herança europeia trazida pelos portugueses, as Santas Casas de Misericórdia, que atendiam pobres e doentes, surgindo no Brasil a partir do século XVI, exerceram importante papel (JANNUZZI, 2012). Com ações que iam da distribuição de esmola aos pobres, essas casas passaram, ao longo dos anos, a fazer o acolhimento de crianças abandonadas, muitas das quais traziam defeitos físicos ou mentais.

De modo geral, depois dos 7 anos, as crianças eram encaminhadas para seminários, onde as meninas ficavam até o casamento, e os meninos, até obterem uma profissão. Houve também experiências de organização de Escola Normal, para formar as meninas como professoras, e de encaminhamento dos meninos para o Arsenal da Marinha. Sobre essas ações, a autora destaca que tinham o intuito de garantir trabalho futuro àqueles assistidos. Entretanto, observa:

Também se pode supor que algumas crianças com anomalias não acentuadas tivessem recebido o mesmo encaminhamento, enquanto outras mais prejudicadas permanecessem com adultos nos locais que essas Santas Casas mantinham para doentes e alienados, embora o costume da época julgasse que loucura era mais caso de polícia do que de hospital. Tanto que havia poucos lugares para pessoas consideradas loucas (JANNUZZI, 2012, p. 9).

Se, por um lado, espaços para o atendimento dos “loucos” eram escassos, por outro, parecia haver alguma sensibilidade para o caso por parte da sociedade.

Ações pontuais e muito espaçadas no tempo foram demarcando conquistas no campo educacional do deficiente por conta da crescente influência de ideias trazidas, principalmente da França, pela elite que lá ia estudar, e, também, por conta da influência de vultos próximos ao imperador. Esse foi o caso do Imperial Instituto dos Meninos Cegos, atualmente Instituto Benjamin Constant, e do Instituto Nacional dos Surdos-Mudos, hoje Instituto Nacional de Educação de Surdos, ambos acolhidos sob a administração do poder imperial.

Embora a criação desses institutos tenha ocorrido por ação de pessoas ligadas ao poder político, a educação dos deficientes ainda não tinha sido assumida pelo poder central, ficando a cargo das províncias, assim como a instrução pública primária: ambas relegadas aos poucos recursos provinciais, tanto uma quanto a outra não constituíam motivo de preocupação.

No quadro geral do fim do Império, o que se tinha era uma sociedade pouco urbanizada, apoiada no setor rural, parcamente aparelhada, com população iletrada, de poucas escolas, e essas poucas, quando havia, eram destinadas às camadas alta e média da população. Sem escolas para funcionar como elemento marcador das deficiências, poucos eram considerados deficientes e havia sempre uma tarefa que muitos deles poderiam executar. Somente as pessoas com deficiências mais severas despertavam atenção e eram recolhidas a hospitais e asilos (JANNUZZI, 2012, p. 14).

Com a República e o pacto federalista adotado pela Constituição de 1891, os Estados passaram a gozar de certa liberdade para organizar suas administrações. Sarmiento (2005) observa que o novo formato transferiu a responsabilidade da instrução primária para os Estados. A nova figuração republicana – seja pelo argumento de sua natural descentralização, seja pelo peso econômico dos produtores de café, que desejavam dividir o poder central a fim de manter o controle local – de fato “[...] não assumiu a instrução pública como uma questão de responsabilidade do governo central” (SAVIANI, 2013, p. 170). Foi então atribuída ao Congresso a possibilidade de criar instituições de ensino superior e secundário no Distrito Federal, eximindo o Executivo da competência quanto à educação primária. Saviani (2013, p. 171) aprecia a situação da seguinte forma:

[...] a Constituição, embora omissa quanto à responsabilidade sobre o ensino primário, delegava aos estados competência para legislar e prover esse nível de ensino. Assim, foram os estados que tiveram de enfrentar a questão da difusão da instrução mediante a disseminação das escolas primárias.

O Governo Federal quase pouco interferiu na educação primária, salvo em situações de fechamento de escolas de língua estrangeira, na ocasião da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), e na intervenção financeira para reabertura, no final da Guerra. Com a ausência do governo central, estados como São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro começaram a organizar a educação primária. Nesses estados, as escolas para deficientes também eram organizadas, ainda que timidamente, fazendo surgir, pelo menos, um discurso sobre o assunto.

A educação popular, ainda que muito precária, foi sendo concedida às massas, à proporção que se constituía como elemento necessário à subsistência do sistema capitalista. Posteriormente, os movimentos populares começaram a reivindicar a educação para o povo seja com o objetivo de formar a força de trabalho conforme a necessidade do sistema dominante, seja para disciplinar a pobreza (OLIVEIRA, 2013).

Naquela sociedade, ainda rudemente aparelhada, alheia às demandas educacionais, a questão dos deficientes começou a surgir como resultado de trabalhos promovidos por “pessoas de bom coração” e de grande influência, sensibilizadas com a situação.

A organização de escolas para essas pessoas surgiu a partir da atuação de diversos profissionais, como médicos, psicólogos e professores, que iam estruturando as bases de associações profissionais “[...] que, de maneira ambígua e imprecisa”, foram criando um campo de reflexão que procurava dar conta das expectativas da sociedade da época, patenteando a separação entre deficientes e normais (JANNUZZI, 2012, p. 21).

Vale destacar que, na Primeira República (1889-1930), somente os cegos e surdos que tinham suas instituições. Não há nenhuma referência quanto a providências semelhantes no campo da deficiência mental, entretanto, com o passar dos anos,

começaram a surgir, em alguns estados, algumas voltadas ao atendimento a esses deficientes, contrariando a norma geral que orientava que eles deveriam ser atendidos em instituições psiquiátricas, junto com todos os pacientes “loucos”.

Sob a forte influência que sobretudo o campo médico imprimiu à ação educacional do deficiente, surgiu, ainda no Império, o Serviço de Higiene e Saúde Pública. Em algumas províncias, como em São Paulo, esse serviço deu origem à Inspeção Médico-Escolar, responsável pela criação de classes especiais e pela formação de pessoal para trabalhar com esse público. O envolvimento foi tamanho que eles chegaram a editar e distribuir folhetos sobre a “educação de crianças anormais”. Esse campo de atuação naturalizou, até passado bem recente, mas com certa influência nos dias atuais, práticas segregacionistas na educação dos deficientes (JANNUZZI, 2012).

No curso da história, a partir dos anos 1930, com o incremento da industrialização no Brasil, o panorama que se apresentava foi assim exposto por Jannuzzi:

[...] a sociedade civil começa a organizar-se em associações de pessoas preocupadas com o problema da deficiência; a esfera governamental prossegue a desencadear algumas ações visando à peculiaridade desse alunado, criando escolas junto a hospitais e ao ensino regular; outras entidades filantrópicas especializadas continuam sendo fundadas; há surgimento de formas diferenciadas de atendimento em clínicas, institutos psicopedagógicos e centros de reabilitação, geralmente particulares, a partir de 1950, principalmente (JANNUZZI, 2012, p. 58).

O panorama acima ajuda-nos a contextualizar a primeira LDBEN, a Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que estabelecia em seu art. 98: “A educação dos excepcionais deve, ‘no que for possível’, enquadrar-se no sistema geral de educação, a fim de integrá-los na comunidade” (BRASIL, Acesso em: 10 dez. 2014). A expressão “no que for possível” já nos dá uma dimensão do que não aconteceu. A Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971, que alterou a primeira, também não promoveu nem organizou um sistema capaz de absorver todas as demandas educacionais das pessoas e acabou por reforçar o encaminhamento dos estudantes para as classes segregadas e as escolas especiais.

Essa separação entre a educação regular e a dos excepcionais foi de tal forma naturalizada que chegou a ser considerado um avanço o fato de a atual LDBEN, Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, reconhecer a educação especial como uma

modalidade que perpassa todos os níveis e admite que aconteça, preferencialmente, na rede regular de ensino, ainda que o termo “preferencialmente” possibilite interpretações ambíguas sobre tal atendimento.

Na sequência, buscamos compreender como mudanças paradigmáticas na concepção de homem e seus valores fazem surgir novas formas de ver e de lidar com a diferença no contexto educacional, de modo a promover as mudanças refletidas na atual LDBEN e nos demais marcos da educação especial.

3.1 A EMERGÊNCIA DO DIFERENTE

Considerando o contexto histórico vivido no Brasil nas últimas décadas, podemos notar que amplas reformas educacionais têm, cada vez mais, mobilizado a escola e seus sujeitos a buscarem outras formas do fazer educacional, já que “[...] as políticas educativas na atualidade partem da noção de que a escola é espaço de ensino, mas antes de tudo de promoção de justiça social” (OLIVEIRA, 2013, p. 17).

Segundo a autora, apesar de haver certa desconfiança em relação ao papel exercido pela escola no tocante ao exercício de sua função educadora, ainda assim a centralidade a ela atribuída parece resistir às suas crises, mantendo-se a crença de que essa instituição seja lugar de passagem obrigatória de todos os indivíduos. Não obstante, conforme vimos discutindo, esse lugar de passagem obrigatória não esteve disponível a todos; sua ampliação se deu no século XX e especificamente no Brasil, a partir dos anos 1960 (OLIVEIRA, 2013).

No final do século XX, tanto nas ciências sociais quanto nas físicas e naturais, a valorização da autonomia e da subjetividade emergiu como eixo de um novo paradigma, que fez surgir uma nova forma de pensar sujeito e objeto, indivíduo, sociedade e natureza. Dá-se que a sociedade atual tem passado por uma lenta transformação paradigmática, buscando compreender ou mesmo considerar outras formas de ser e estar no mundo.

Tal busca é um tanto desafiadora, visto ser essa mesma sociedade também herdeira de um sistema de conhecimentos e valores excludentes e polarizados, que se pauta

na existência de “verdade única”, caracterizado no paradigma hegemônico da idade da razão. Assim, a sociedade é desafiada a romper com os conceitos de indivíduo universal, que excluem as diferenças, e a considerar o conceito de subjetividade como aquele em que o histórico, o cultural e o social do indivíduo ganham ênfase na construção do conhecimento e das individualidades (VAITSMAN, 1995, p. 2).

A autora considera que

[...] transformações sócio-econômicas, políticas e culturais vêm afetando significativamente os modos de vida e organização social em que boa parte das populações mundiais se insere. A globalização da economia, o desenvolvimento de novas tecnologias de trabalho e sobretudo da indústria eletrônica, a unificação do mercado mundial, inclusive o de trabalho, implicou ao mesmo tempo um processo de hegemonização e de heterogenização. Uma das consequências das mudanças técnicas sem contrapartida no plano social foi o aumento da fragmentação social, dos guetos pauperizados, a favelização das cidades, a exclusão social (VAITSMAN, 1995, p. 4-5).

Desse processo decorre a coexistência de mundos diferentes e de pouca comunicação entre si, ainda que com várias dimensões conflitantes. Seus efeitos excludentes constituíram-se em entraves ao projeto universalista da Modernidade. Dos antigos padrões de normalidade e hierarquização emergiu o debate em torno do novo modo de expressão da subjetividade, fundado na ideia da diferença, que traz a concepção de multiplicidade, buscando contemplar todas as formas de existência humana, sem dicotimizá-las. Nesse novo debate, ser negro, ou branco, ou pardo, ou amarelo, ser gordo ou magro, ter alguma deficiência ou não tê-la, ser homem ou mulher, ser adulto, ou criança, ou idoso são apenas algumas das inúmeras possibilidades de ser do humano.

Nesse sentido, Oliveira (2013) ajuda-nos a compreender que a ruptura com os enfoques neoclássicos fez surgir abordagens mais flexíveis, em que os sujeitos passaram a ser responsáveis por suas ações. A autora analisa:

[...] a educação, a aprendizagem em si, deverá contemplar a mesma abordagem, ou seja, considerar que os sujeitos (as pessoas) são portadores de individualidades, de histórias e experiências. O reforço ao reconhecimento do diverso em contraposição ao homogêneo e, por suposição, o universal refere-se a um aspecto fundamental da organização escolar que durante décadas (ou mais de um século) foi imperante: o modelo de classes/turmas homogêneas (OLIVEIRA, 2013, p. 26).

Sob essa compreensão, a escola é invadida pela diversidade, por meio de seus alunos, e é sacudida por outras demandas que, em certo sentido, se direcionam ao espaço escolar a fim de extrapolá-lo. Tal invasão remete à ideia de inclusão, que se relaciona com a ideia de transformação, que, por sua vez, visa ultrapassar os limites da adequação e da acessibilidade do espaço físico, materializando-se em experiências de aprendizagem significativas para todos os sujeitos.

Buscamos compreender tal invasão à luz da política nacional para o público-alvo da educação especial.

3.1.1 A emergência da inclusão na escola

A concepção de inclusão educacional impõe à educação a necessidade de sua extensão a todos aqueles até então alijados do sistema regular de ensino, exigindo mudanças profundas nos sistemas de educação, como um todo, e nas escolas, em particular. São mudanças que envolvem todos os níveis e instâncias do sistema educacional, desde legislação, estrutura das secretarias de educação, organização das escolas até procedimentos didáticos na sala de aula. Sobre a necessidade de total transformação, Mazzotta (2011, p. 11) avalia que a educação especial figura na política nacional como “apêndice indesejável”. Em suas palavras:

A despeito de figurar na política educacional brasileira desde o final da década de cinquenta deste século até os dias atuais, a educação especial tem sido, com grande frequência, interpretada como um apêndice indesejável. Numerosos são os educadores e legisladores que a veem como meritória obra de alguns “abnegados” que se dispõem a tratar de crianças e jovens deficientes físicos ou mentais. O sentido a ela atribuído é, ainda hoje, muitas vezes, o de *assistência* aos deficientes e não de *educação* de alunos que apresentam necessidades educacionais especiais. Mesmo quando entendida como modalidade de ensino, via de regra alvo de abordagens tecnicistas reducionistas, a educação especial tem sido defendida como simples opção de métodos, técnicas e materiais diferentes dos usuais (MAZZOTTA, 2011, p. 11, grifo do autor).

A fim de suplantar sentidos como os denunciados acima, a concepção inclusiva fundamenta-se na aceitação e reconhecimento da diversidade dos indivíduos, garantindo o acesso a todos no espaço escolar comum, independente das diferenças individuais, respeitando a diversidade dos estudantes e garantindo o atendimento às suas necessidades educativas.

Nesse sentido, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva dirige-se aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, seu público-alvo (BRASIL, 2008), encaminhando-os para a escola comum, que deve ser dotada de condições adequadas para recebê-los. Nesse sentido, as políticas educacionais em curso no País impõem a necessidade de ampla mudança dos sistemas de educação, em variadas frentes, que, embora distintas, se relacionam e se complementam. Na apresentação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva, lê-se:

A concepção de educação inclusiva que orienta as políticas educacionais e os atuais marcos normativos e legais rompe com uma trajetória de exclusão e segregação das pessoas com deficiência, alterando as práticas educacionais para garantir a igualdade de acesso e permanência na escola, por meio da matrícula dos alunos público-alvo da educação especial nas classes comuns de ensino regular e da disponibilização do atendimento educacional especializado (BRASIL, 2008, p. 8).

Desse modo, o Estado brasileiro deve garantir que essas pessoas não sejam mais uma vez excluídas do sistema geral de educação e adotar medidas que efetivem o seu pleno desenvolvimento escolar e social. Tais medidas estruturam-se a partir de três eixos que contemplam, cada um deles respectivamente, o âmbito legal, o financeiro e o pedagógico, a saber: a) constituição de arcabouço político e legal; b) política de financiamento para a oferta de recursos e serviços para a eliminação das barreiras no processo de escolarização; c) orientação específica para as práticas pedagógicas (BRASIL, 2008).

Assim, levando em consideração as mudanças impostas, a contar pela grande dívida que o sistema de educação regular tem com as pessoas público-alvo da educação especial, todas elas, no seu conjunto, demandam do Conselho de Educação, seja estadual seja municipal, consciente e competente atuação na elaboração da política educacional para essa modalidade. Com essas palavras, queremos enfatizar a relevância que tem o Conselho nesse processo, ainda mais se for órgão normatizador.

A seguir, apresentamos o esboço do movimento que configurou o atual ordenamento legal da educação especial na perspectiva inclusiva e a sua inter-relação com a gestão democrática.

3.2 POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA: A EDUCAÇÃO PARA TODOS

Se considerarmos o percurso histórico pelo qual passou a educação especial no Brasil, seguindo o fluxo dos movimentos desencadeados fora do território nacional, constataremos maior ênfase e centralidade na Conferência de Jomtien, realizada em 1990, na Tailândia, com a “Declaração Mundial de Educação para Todos”, cuja diretriz consiste em satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de todos os estudantes, fazendo, por sua vez, desencadear demanda de universalização do ensino com qualidade e redução da desigualdade. Nessa proposta, ganhou impulso o combate à discriminação, o comprometimento com os excluídos e com a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem das pessoas com deficiência e a garantia do acesso ao sistema educativo regular.

Depois de Jomtien, a Conferência Mundial de Necessidades Educativas Especiais: Acesso e Qualidade, realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1994, que elaborou a Declaração de Salamanca e Linhas de Ação sobre Necessidades Educativas Especiais, propôs aprofundar a discussão, problematizando os aspectos da escola não acessível a todos os estudantes.

Por meio desse documento, tornou-se legal e internacionalmente reconhecido o projeto da escola inclusiva. Mediante a reflexão acerca das práticas educacionais que resultam na desigualdade social de diversos grupos, o documento proclama que a escola comum representa o meio mais eficaz para combater as atitudes discriminatórias, reforçando a necessidade de elaboração e implementação de ações voltadas para a universalização do acesso escolar, reconhecendo urgência de ensino para crianças, jovens e adultos com necessidades educacionais especiais dentro do sistema regular de educação.

A diretriz do documento apoia-se na criação de condições para que os sistemas de educação pública possibilitem a construção de escolas inclusivas no âmbito de suas redes, garantindo atendimento às demandas de alfabetização na educação de jovens e adultos (EJA), além da implantação da gestão democrática.

Sob o viés de “escola para todos”, surgiu o paradigma da inclusão escolar, fazendo nascer novos projetos de políticas educacionais, que buscam repensar o espaço escolar e as diferentes formas de exclusão, seja geracional e territorial, seja étnico-racial e de gênero, entre outras. Silveira e Prieto (2012, p. 274) consideram:

Fruto do fortalecimento da luta social pela defesa do direito à educação para todos, com forte influência de recomendações internacionais, expressas nas convenções e declarações mundiais desde 1990, a legislação nacional, particularmente em documentos promulgados em anos posteriores a 2001, vem impulsionando a expansão do atendimento escolar das pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação na classe comum, ao fixá-la como *locus* da matrícula desse alunado.

Dessa expansão, emergiu o debate sobre a transformação da estrutura educacional a fim de assegurar as condições de acesso à educação, participação e aprendizagem de todos.

Fruto de amplo debate sobre inclusão escolar, a Resolução CNE/CEB n.º 2/2001, que instituiu as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (BRASIL, 2001a, p. 69), determina que “[...] os sistemas de ensino devem matricular os alunos, cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades especiais” [...], garantindo educação de qualidade para todos. A Resolução orienta ainda que os sistemas devem cuidar da estrutura física e das condições pedagógicas, a fim de garantir matrícula, permanência e aprendizagem aos estudantes da educação especial nas classes comuns de ensino regular e também cuidar da disponibilização de atendimento educacional especializado.

Nessa política, ficam evidentes as atribuições dos sistemas de educação⁵, revestindo de grande importância o papel do CME, uma vez que, como instância normatizadora e de controle social, com representação dos diversos segmentos da comunidade escolar, cabe a ele, além de elaborar as diretrizes, coordenar e acompanhar as discussões concernentes às prioridades da política educacional no sistema local.

⁵ Bordignon (2009) apresenta reflexão sobre os termos *sistema de ensino* e *conselho de educação*, concordando que o termo *educação*, para os dois casos, se apresenta mais adequado por ser mais abrangente e expressar as dimensões de totalidade, autonomia e finalidade do projeto de educação do município. Daí a denominação Sistema Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação, embora *sistema de ensino* ainda seja utilizado, tal como na LDB. Como Bordignon, utilizamos a forma que traz a ideia de totalidade.

Documento mais recente, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, além de eleger o tema nas suas diretrizes, estabelece na Meta 4, dezenove estratégias para a educação especial. No que diz respeito à trajetória do Plano, apresentamos no item seguinte breve reflexão sobre como alguns aspectos do documento tangenciam nossa discussão.

3.2.1 PNE, educação especial e CME

Trecho recente de nossa história e de grande impacto na política educacional do País, o PNE 2014/2024, instituído pela Lei n.º 13.005/2014, traça os rumos da educação em todo o território nacional até a próxima década. Tem como diretrizes a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; a melhoria da qualidade da educação; a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; a meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que lhe assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; a valorização dos profissionais da educação; a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

Com trâmite marcado por muitas disputas e amplos debates travados em torno da questão financiamento, o Plano carrega alguns avanços e retrocessos. Apesar de se terem garantido 10% do PIB para a educação, não se conseguiu garantir, conforme defendido por muitos setores sociais, associações de professores e sindicatos, que a totalidade desse percentual tivesse como destinatário apenas a escola pública. Dessa questão, volta à baila a discussão da relação público *versus* privado, evidenciando mais uma vez a “promiscuidade” (SAVIANI, 2011) com que essa situação se vem constituindo ao longo da história da política educacional no Brasil.

Relacionadas à questão do financiamento, dado seu caráter transversal e onipresente, outras questões emergiram com força, como a da qualidade educacional, do regime de colaboração entre os entes, da valorização dos profissionais da educação e do atendimento à diversidade. Ao observarmos que cada um desses pontos congrega vários elementos que se inter-relacionam e ganham amplitude na discussão, ainda assim, a fim de manter o debate no leito de nossas margens, percebemos que cada item, mais uma vez, direciona para os sistemas de educação atribuições e competências que devem ser regulamentadas e acompanhadas pelo seu órgão normatizador.

Importa observar que cada município e cada estado da Federação tem que, no prazo do primeiro aniversário da lei, no caso até 25 de junho de 2015, elaborar seus planos ou adequar os já existentes ao que determina o documento nacional. A página do Ministério da Educação (MEC), que mantém atualizado o portal “Planejando a próxima década” (BRASIL, acesso em 7 fev. 2016), apresenta informações sobre a situação dos planos estaduais e municipais de educação em todo o território nacional. A Tabela 1 traz os dados dos 26 Planos Estaduais de Educação (PEEs) mais o do Distrito Federal.

Tabela 1 – Situação dos Planos Estaduais de Educação no Brasil.

| Com lei sancionada ⁶ | Projeto de lei enviado ao Legislativo | Documento-base elaborado |
|---------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| 22 | 4 | 1 |

Fonte: Brasil (Acesso em 7 fev. 2016).

Nota: Dados adaptados pela autora.

O Espírito Santo figura no grupo dos estados com lei já sancionada, no caso a Lei n.º 10.382, de 25 de junho de 2015. Segundo essa mesma fonte, dos 78 municípios do Estado, apenas dois permanecem sem lei devidamente aprovada. A Tabela 2 traz os números capixabas.

⁶ Incluído aqui o plano do Distrito Federal.

Tabela 2 – Situação dos Planos Municipais de Educação no Espírito Santo.

| Com lei sancionada | Projeto de lei enviado ao Legislativo | Projeto de lei elaborado |
|--------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| 76 | 1 | 1 |

Fonte: Brasil (Acesso em 7 fev. 2016).

Nota: Dados adaptados pela autora.

O portal informa ainda que 5.470 dos 5.568 municípios brasileiros já têm seus planos estabelecidos em lei, o que representa 98,24% do total. A considerarmos o percentual atingido, mesmo que alguns documentos locais ainda não estejam prontos – representam menos de 2% –, poderíamos dizer que eles são animadores. Entretanto, se analisarmos apenas os números, podemos ter a impressão de que estamos progredindo em relação ao planejamento à participação, embora a tradição de decisão unilateral de chefes de governo insista em se perpetuar e desconsiderar o envolvimento da sociedade nos momentos de discussão e definição de documentos similares.

Sobre esse aspecto, citamos os encaminhamentos do Plano capixaba de educação, que foi conduzido e finalizado sem a participação social, a despeito das várias vozes de diversas organizações sociais que insistiram em denunciar tal condução, mas que pouco resultado obtiveram. Vale ressaltar que a fase de elaboração é muito importante, porque é ela que narra as opções assumidas, a serem materializadas no contexto da escola.

Ciente de que outros estados e municípios podem ter dado contornos diferentes a seus processos, assinalamos a necessidade de estudos acadêmicos que possam evidenciar tais procedimentos, indo além dos números apresentados.

Sobre os planos, devemos atentar para o fato de que eles precisam efetivar-se em bússolas, elaboradas com a participação de todos, a fim de orientar tanto os governos quanto a sociedade nas decisões e encaminhamentos da política educacional, observando que a erradicação do analfabetismo e a universalização do atendimento escolar são diretrizes assumidas no art. 2.º da Lei n.º 13.005/2014, que instituiu o PNE (BRASIL, 2014). Assim evidenciamos o quanto ainda temos que caminhar para que a educação seja para todos. Sobre essa longa caminhada, o

inciso 3.º, § 1.º do art. 8.º dessa mesma Lei determina que os entes federados estabeleçam nos seus planos de educação estratégias que “[...] garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades” (BRASIL, 2014, p. 3).

Para que não caia no esquecimento e as demandas colocadas não se perpetuem indefinidamente na agenda educacional do País, a Lei determina que “[...] os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...] [criem] mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas [...] do PNE e dos [seus respectivos] planos” (BRASIL, 2014, p. 3).

Além dos mecanismos previstos no PNE, é preciso que os CMEs também sejam titulares dessa tarefa, visto serem órgãos de controle social. Assim, devem, inclusive, não só assistir e propor políticas educacionais, mas também acompanhar e avaliar, no âmbito municipal, a execução das que lhes cabem na esfera de sua competência.

Foi exatamente por conceber o CME com essa titularidade que indagamos sobre suas inter-relações como instância de proposição de políticas de escolarização dos sujeitos da educação especial, conforme apresentamos anteriormente. Nesse sentido, indagamos como tem sido a atuação do Colegiado de São Mateus no papel de guardião do direito à educação de todos e, particularmente, do direito específico dos estudantes contemplados na modalidade da educação especial, considerando que “os interesses juridicamente protegidos com relação à educação não se restringem ao acesso ao ensino obrigatório, mas devem contemplar condições potencializadoras da permanência dos alunos na escola” (SILVEIRA; PRIETO, 2012, p. 724). Quer dizer, se os CMEs são importantes espaços com vistas a assegurar a “[...] constituição de políticas públicas promotoras de uma educação de qualidade para todos os alunos [...]” (PRIETO; ANDRADE; RAIMUNDO, 2011, p. 2), eles devem também cuidar do tripé acesso, participação e aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação especial.

Essas autoras compreendem que o referido tripé desafia os sistemas de ensino no que cabe desde a garantia de metas, objetivos e recursos para a efetivação da proposta inclusiva em seus documentos decenais, até a promoção de mudanças nas práticas docentes, de forma que contemplem as diferenças e promovam condições mais favorecedoras à aprendizagem de todos (PRIETO; ANDRADE; RAIMUNDO, 2011).

Para elas, as políticas educacionais que objetivam a inclusão escolar devem incidir sobre dois aspectos, a educação comum e a educação especial, que se desdobram em outros dois campos, o da estrutura e organização e o da formação continuada de profissionais. Quer dizer, a política educacional deve contemplar os vários aspectos da vida educacional de modo a formar um conjunto de propostas e ações harmônicas e complementares.

Sobre as indagações suscitadas por essas reflexões, apresentamos a seguir os procedimentos metodológicos que nos conduziram ao longo da pesquisa.

4 METODOLOGIA

Ao buscarmos estabelecer a coerência entre os objetivos deste estudo e o referencial teórico adotado, optamos pela abordagem metodológica caracterizada como qualitativa, delineada no panorama de um estudo de caso do tipo etnográfico. Para Sarmiento (2003), o estudo etnográfico caracteriza-se pela descrição e análise de uma dada realidade social singular, de um acontecimento ou de uma sequência de fatos. Por assumir a dimensão socioeducacional de uma investigação, cuja perspectiva interpretativa e crítica tem como objeto de suas análises os fenômenos simbólicos e culturais no contexto organizacional da escola, esta pesquisa configura-se como um estudo de caso do tipo etnográfico.

André (2002) considera que os estudiosos da educação têm feito uma adaptação da etnografia à preocupação central da área que se dá em torno do processo educativo. Para ela, um trabalho é classificado como do tipo etnográfico se fizer uso das técnicas que tradicionalmente são associadas à etnografia, isto é, se lançar mão da observação participante, da entrevista intensiva e da análise de documentos. Sobre esse aspecto, Sarmiento (2003) acrescenta que a etnografia impõe à investigação um olhar para os símbolos, as interpretações, as crenças e os valores que compõem o cultural nas dinâmicas que atravessam os contextos escolares, ou as figurações escolares.

Ampliando a possibilidade metodológica da pesquisa, ainda que associado à abordagem acima descrita, o estudo de caso do tipo etnográfico é mais recente e só é assim considerado se conciliar os requisitos da etnografia ao estudo de um caso, desde

[...] que seja um sistema bem delimitado, isto é, uma unidade com limites bem definidos, tal como uma pessoa, um programa, uma instituição ou um grupo social. [...] De qualquer maneira o estudo de caso enfatiza o conhecimento do particular. O interesse do pesquisador ao selecionar uma determinada unidade é compreendê-la como uma unidade. Isto não impede, no entanto, que ele esteja atento ao seu contexto e às suas inter-relações como um todo orgânico, e à sua dinâmica como um processo, uma unidade em ação (ANDRÉ, 2002, p. 31).

Essa caracterização cabe perfeitamente nos propósitos deste trabalho, uma vez que o concebemos como um “[...] estudo aprofundado de uma unidade em sua

complexidade e em seu dinamismo” (ANDRÉ, 2002, p. 49). Sob tal definição, esse tipo de estudo apresenta como vantagem a possibilidade de se ter uma visão profunda e ampliada de uma unidade complexa. Para tanto, exige um trabalho de campo intenso e prolongado, requerendo do pesquisador maior disponibilidade de tempo e recursos.

Outra vantagem, mas que também traz fator limitante, é a relacionada à possibilidade de descoberta de novas nuances sobre o estudado, exigindo do pesquisador consistente base teórica e disposição para o desconhecido, num terreno sem regras fixas nem critérios preestabelecidos.

Vale ressaltar que, ao buscarmos analisar as inter-relações estabelecidas nas figurações do CME, procuramos trabalhar na mesma perspectiva em que o estudo de caso é utilizado. Apropriando-nos das palavras de Gil (2006, p. 73), ao listar as características desse tipo de estudo, podemos dizer que intentamos “[...] explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos” e que procuramos compreender “[...] as variáveis causais de determinado fenômeno em situações complexas”, no caso as inter-relações estabelecidas na dinâmica da definição da política educacional.

Ao sintetizar as considerações de vários autores sobre quando e para que usar essa abordagem, André (2002, p. 52) enumera cinco situações:

[...] (1) quando se está interessado numa instância em particular, isto é, numa determinada instituição, numa pessoa ou num específico programa ou currículo; (2) quando se deseja conhecer profundamente essa instância particular em sua complexidade e em sua totalidade; (3) quando se estiver mais interessado naquilo que está ocorrendo e no como está ocorrendo do que nos seus resultados; (4) quando se busca descobrir novas hipóteses teóricas, novas relações, novos conceitos sobre um determinado fenômeno; e (5) quando se quer retratar o dinamismo de uma situação numa forma muito próxima do seu acontecer natural.

Ao observarmos os itens acima relacionados, identificamos nossa investigação, já que o que nos mobilizou está para além da compreensão da política educacional em si; está, sim, na possibilidade de conhecer como os elementos daquela figuração específica, a partir de suas inter-relações dinâmicas e difusas, vão constituindo a política educacional.

Sobre esse aspecto, as concepções elisianas, mais uma vez, ajudam-nos a apurar nosso foco. Para Elias (2001, p. 43), a relação “indivíduo sociedade” só pode ser compreendida a partir do conceito de “figuração”, que serve para expressar que uma sociedade não é um fenômeno existente fora dos indivíduos que a constituem, e que os mesmos indivíduos que a constituem não existem fora da sociedade em que convivem.

Na obra “A sociedade de corte” (ELIAS, 2001), anteriormente referida, o autor busca compreender as figurações que se foram estabelecendo a partir da função do Rei-Sol, no caso o rei Luís XIV, mas que não estão isoladas: elas se dão no plano das figurações dinâmicas e interdependentes.

Na concepção elisiana, uma análise que não considera a estrutura de interdependência entre os indivíduos torna impossível compreender os processos e suas dinâmicas. O valor de um homem não está naquilo que ele apresenta ser, como indivíduo desconectado de suas relações com os outros, mas, sim, naquilo que é visto quando está entre outros homens, na execução das tarefas impostas pela convivência com os demais, porque “[...] não se pode determinar o valor de alguém sem considerar seu percurso no âmbito de sua interdependência, de sua posição e de sua função em relação aos outros” (ELIAS, 2001, p. 216).

Sobre esse aspecto, Elias (2001) defende a orientação da sociologia realista, cuja investigação das formas sociais se dá a partir das figurações de indivíduos interdependentes, exatamente pelo fato de os homens não se apresentarem como seres isolados, mas, sim, como aqueles que vão constituindo diversas figurações dinâmicas ao longo de suas convivências.

Sob tal compreensão, este trabalho de investigação procurou concentrar esforços nas análises das figurações e suas inter-relações, não perdendo de vista a necessidade de determinar as interdependências estabelecidas no contexto social da pesquisa, conforme salientado pelo autor.

A seguir, tratamos dos procedimentos utilizados para o cumprimento da tarefa.

4.1 COLETA DE DADOS

No percurso desta pesquisa, realizamos três procedimentos distintos de coleta de dados, os quais consideramos indispensáveis e complementares à obtenção das informações que pudessem manter-nos no curso determinado por nossos objetivos, a bússola de nossa jornada. Para tanto, realizamos

- levantamento/exploração de documentos do CME/SM (atas, ofícios, pareceres, resoluções, regimento interno, decretos, dados do censo escolar) e levantamento de notícias de jornal,
- entrevistas semiestruturadas aplicadas a conselheiros e ex-conselheiros daquele Colegiado, e
- observação participante.

Sobre tais procedimentos, vamos apresentar mais detalhes mais adiante. Importa ressaltar que foram realizados numa cronologia que acreditamos ter-nos ajudado a ajustar o foco durante nossa permanência em campo.

Desde o primeiro contato, procuramos manter-nos atenta ao que destaca Sarmento (2003), para quem a pesquisa de cunho etnográfico apresenta duas características primordiais: o seu fazer consiste essencialmente em “[...] experienciar, inquirir e examinar” (WOLCOTT, apud SARMENTO, 2003, p. 155); o principal instrumento de investigação é o próprio investigador, “[...] para observar, escutar e sentir o que o rodeia, interrogar e recolher opiniões dos que agem no terreno e examinar os documentos e os artefatos pela e na ação” (SARMENTO, 2003, p. 155).

Ao considerar que, no estudo de caso, o principal instrumento da pesquisa é o pesquisador, André (2002) pondera que o todo do que está em análise passa pelo seu crivo, a partir dos seus pontos de vista filosóficos, políticos e ideológicos. Assim, ainda que não deixe de lado seus valores, crenças e princípios, o pesquisador deve estar ciente deles e atento ao fato de que eles interferem ou podem interferir no tratamento dos dados. Por isso, deve saber identificá-los e revelá-los ao leitor. Ele também deve controlá-los e confrontá-los, utilizando, por exemplo, a triangulação de fontes e de perspectivas teóricas.

Sobre esse aspecto, Sarmento observa que a triangulação das informações obtidas permite, “[...] a partir de três (ou mais) fontes, três tipos de dados ou três métodos diferentes” (SARMENTO, 2003, p. 156), esclarecer determinado fato, acontecimento ou interpretação. Esse autor afirma que a triangulação é considerada o meio mais poderoso de se “confirmar” a informação, por impedir que a unilateralidade de um dado, obtido através de um depoimento, de documento ou de uma observação, possa sobrepor-se à realidade em toda a sua complexidade.

Além de permitir detectar pontos divergentes e confirmar os convergentes, a triangulação dos métodos obedece ao “[...] duplo requisito da abrangência dos processos de pesquisa e de confirmação da informação” (SARMENTO, 2003, p. 157).

Outros aspectos que também incidem sobre o resultado desse tipo de pesquisa e por isso devem ser observados são os relacionados à habilidade do pesquisador, no que concerne à tolerância à ambiguidade, já que dúvidas e incertezas são comuns nesse tipo de abordagem metodológica.

Vale lembrar que o estudo de caso do tipo etnográfico pressupõe um esquema de trabalho aberto e flexível, em que as decisões se vão apresentando conforme a necessidade, apesar de haver algumas outras sugestões tanto na literatura quanto na experiência de outros pesquisadores. Ainda assim, há uma série de definições que não seguem a mesma regra e que dependem de cada situação em particular. E, mais, podem ser repensadas e redefinidas ao longo da pesquisa. André expõe que “decidir o que constitui realmente o caso, como os dados são coletados, quem será entrevistado ou observado, que documentos serão analisados” são algumas das situações que serão definidas a depender de como sejam “[...] os contatos iniciais do pesquisador, de sua forma de entrada em campo, de sua aceitação ou não, de sua interação com os participantes” (ANDRÉ, 2002, p. 60).

Outra habilidade do pesquisador que tem resultado direto sobre a pesquisa é a relacionada à sensibilidade. Essa habilidade pode ser uma grande aliada, principalmente no período de coleta de dados, quando o pesquisador deve estar atento ao ambiente físico, ao comportamento das pessoas, enfim, ao todo do

contexto que constitui a pesquisa. Entretanto, o pesquisador também deve estar atento para detectar o peso que seus pontos de vista e preferências pessoais têm na orientação dos caminhos da pesquisa. Quer dizer, ele precisa dosar suas preferências e sensibilidade para ver além do óbvio, do aparente. Ele deve

[...] tentar capturar os sentidos dos gestos, das expressões não-verbais, das cores, dos sons, e usar essas informações, prosseguir ou não nas observações, para aprofundar ou não um determinado ponto crítico, para fazer ou não certas perguntas numa entrevista, para solicitar ou não determinados documentos, para selecionar ou não certos informantes (ANDRÉ, 2002, p. 61).

São seus sentidos que o ajudarão a decidir sobre quando iniciar, intensificar ou finalizar o trabalho de campo e como fazer isso. Eles também o auxiliarão na análise dos dados, ainda que amparado pelos pressupostos teóricos do estudo.

Além de saber tolerar as ambiguidades do processo e saber dosar sua sensibilidade na condução do trabalho, um último aspecto que incide sobre a pesquisa é o relacionado à capacidade do pesquisador de ser comunicativo. Esta é uma característica que lhe permite interagir com os sujeitos da pesquisa para obter o maior número de informações, com vistas a compreender melhor o caso estudado.

Um pesquisador comunicativo, segundo André (2002), é empático, e a empatia é muito importante nas conversas e nas negociações que darão acesso ao trabalho de campo, no geral, e às entrevistas, no particular. Se há empatia, as informações fluirão com mais facilidade, e o pesquisador terá possibilidades de ir mais a fundo num determinado assunto, tocar em questões mais delicadas e explorar mais detalhes.

4.1.1 Sobre os procedimentos de coleta de dados

Nosso primeiro contato com o campo empírico aconteceu no primeiro dia de junho, com a apresentação da pesquisa à presidente e à secretária do CME, que nos receberam muito bem e de imediato nos facilitaram o acesso aos documentos e à agenda das reuniões que passamos a frequentar. No dia seguinte, 2 de junho, tivemos a oportunidade de apresentar a pesquisa a todos os conselheiros presentes

na plenária. Depois dos esclarecimentos, todos saudaram a iniciativa, colocando-se à disposição do estudo.

Como já anunciamos, optamos por realizar os procedimentos de coleta de dados numa sequência específica, por entender que algumas informações iniciais nos ajudariam a compreender o cenário e a desenvolver melhor a etapa seguinte. Assim, iniciamos os trabalhos, realizando incursões em um jornal local, prosseguindo com o exame dos documentos internos do Colegiado e, em paralelo, com o acompanhamento das reuniões do Órgão, que já tinham datas definidas. As entrevistas só aconteceriam bem mais tarde.

Como afirma Gil (2006), os documentos são importantes fontes de informação, por proporcionar muitos dados ao pesquisador, poupando-o de longo período de tempo em atividades de campo. O autor acrescenta que muita pesquisa social só se torna possível a partir desse tipo de material e ainda lista quatro pontos favoráveis à utilização das fontes documentais: o conhecimento do passado, a investigação dos processos de mudança social e cultural, a obtenção de dados com menor custo e, ainda, a obtenção de dados sem o constrangimento dos sujeitos.

Sarmiento (2003), por sua vez, ao discorrer sobre a análise de documentos, afirma que a produção de documentos na escola é componente cotidiano essencial. Entretanto classifica essa produção em “textos projetivos de ação”, “produtos da ação” e “documentos performativos”. Ao que interessa à nossa reflexão, é oportuno ressaltar que esses textos documentais apresentam, respectivamente, elementos reveladores dos projetos, das práticas ou das interpretações, a partir das ações já realizadas. Sobre os “produtos da ação”, como relatórios e atas, o autor traz considerações particularmente interessantes para este trabalho.

Segundo o autor, esses documentos apresentam “[...] o levantamento dos processos racionalizadores operados”. Isso quer dizer que eles consagram uma interpretação oficial, mas nem por isso traduzível de uma “imagem transparente da realidade”. Como tal, seu valor pode ser ampliado a partir da triangulação com outras fontes (SARMENTO, 2003, p. 164).

Tentando identificar relações e inter-relações na figuração do CME/SM, participamos de suas reuniões e, entre uma e outra, nos dias em que não havia reunião, optamos por priorizar o que consideramos uma verdadeira viagem no tempo: a leitura do jornal Tribuna do Cricaré, diário de circulação regional, com sede na cidade, que tem a educação como um dos elementos de sua linha editorial.

Em matéria publicada na edição do Caderno Especial em comemoração ao aniversário da cidade, o diretor-geral declarou que o jornal dedicava espaço cada vez maior à educação por entender que ela seja a base de desenvolvimento social.

São suas palavras:

Podemos afirmar que aqueles que não participam ativamente do processo educacional acabam excluídos do próprio processo econômico. Se é verdade que há exceção nisso – e felizmente elas existem –, é verdade também que a grande maioria da população só consegue ascensão social por meio da sua formação e qualificação profissional e da sua educação humana. É importante que todos nós, em todos os segmentos, possamos compreender a importância que a educação tem para a promoção da sociedade como um todo (MÁRCIO..., 2005, p. D-5).

Além do perfil editorial, nossa opção se deu também por ser aquele jornal o veículo que, a contar pelos seus 32 anos de circulação, vem constituindo referência jornalística, podendo ser interpretado como força de poder pela população mateense. Nessa viagem, procuramos identificar como a educação local era tratada no diário, observando quais e como os aspectos do mundo educacional, em especial os aspectos relacionados ao CME/SM, ocupavam suas páginas. Para tanto, optamos por iniciar nossa jornada examinando suas páginas a partir de 2004, ano da instituição do SME, até o final de 2015.

Depois do jornal, seguimos o levantamento utilizando os documentos do Colegiado, debruçando-nos sobre seus três livros de atas: a) os dois volumes contendo as atas das reuniões do Conselho Pleno; b) o livro da Câmara do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e c) o livro da CEB. Também acessamos pastas e outros arquivos do Colegiado em busca de maiores detalhes e informações sobre assuntos referidos nas atas.

Sobre tais registros, por considerar a importância que têm como registros da história do próprio Conselho bem como da política educacional ali debatida e elaborada, vale ressaltar os limites que esses documentos apresentam. Muitos trazem apenas os nomes das pessoas presentes, a data e a pauta, sem outras informações sobre reflexões, análises e posicionamentos acerca dos assuntos discutidos. Esses documentos datavam, com maior frequência, dos primeiros tempos do Colegiado, quando ele ainda estava sendo estruturado, sem nenhum serviço de secretaria. Naquele tempo, as atas eram lavradas pelos próprios conselheiros, entretanto, mesmo depois de já existir secretaria, observamos que os documentos encontrados eram resumidos demais, carentes de informações e dados que muito poderiam falar-nos sobre posicionamentos e debates naquele espaço.

Vale ressaltar também que a atual secretária do CME, ciente dessa situação, desde o início de 2015 começou a fazer videogravação das reuniões para, posteriormente, transcrevê-las nas atas. Desde então, os documentos passaram a registrar quase que a totalidade das discussões.

Ciente do peso atribuído ao pesquisador no processo de experienciar, inquirir e examinar o universo pesquisado, de posse da agenda dos encontros, frequentamos o Colegiado, acompanhando as reuniões de suas comissões⁷ e as plenárias. Estas últimas, conforme o Regimento Interno e segundo nossas observações, acontecem ordinariamente a cada primeira terça-feira do mês e, extraordinariamente, a qualquer tempo, a depender de convocação.

Assim, paralelamente à análise dos documentos, procedemos à observação que, de acordo com Gil (2006, p. 110), constitui elemento fundamental em todo o percurso da pesquisa, desde “[...] a formulação do problema, passando pela construção de hipóteses, coleta, análise e interpretação dos dados”. Na fase da coleta de dados, o papel da observação é mais evidente, embora ela se faça presente em todo o processo, às vezes conjugada a outras técnicas de obtenção de dados.

⁷ Diferente das plenárias que possuem data fixa de reunião, as de comissão são agendadas conforme a necessidade de trabalho de cada grupo.

Sua principal vantagem está na possibilidade de os fatos serem percebidos diretamente pelo pesquisador, sem intermediação. Todavia, seu inconveniente reside no fato de que a presença do pesquisador pode provocar alterações nos comportamentos observados, comprometendo a espontaneidade e alterando os dados. Para Gil (2006), a possibilidade de alteração do comportamento das pessoas deve ser levada em consideração.

De acordo com nossos objetivos e com as possibilidades de observação, consideramos que a observação participante nos possibilitaria a obtenção do maior número de dados acerca das figurações conselhistas. Assim, acompanhamos as atividades das comissões do CME/SM, fazendo observações e, de alguma forma, tentando identificar os conselheiros que gostaríamos de entrevistar, ainda que sem muita convicção sobre quais seriam. A definição só se deu depois de transcorridos mais de três meses de observação, depois de nossa incursão pelo jornal⁸ e pelos documentos do Colegiado. Para nós, essa sequência se justificava porque, naquela ordem, as entrevistas poderiam ser mais potencializadas. Tal opção ainda nos possibilitou identificar melhor aquela figuração e suas inter-relações para, mediante as entrevistas, complementar e ampliar os dados documentais, já que, na perspectiva elisiana, cada figuração é específica, assim como as relações estabelecidas pelos indivíduos que a constituem. Portanto, precisávamos ir-nos inteirando de suas formas e processos.

Com relação à observação participante, acompanhamos reuniões de comissões de trabalho e plenárias, todas com variadas pautas: reunião da comissão responsável por organizar proposta de alteração do documento-base do Plano Municipal de Educação (PME), que apresentaremos mais adiante; reunião da comissão de elaboração da Resolução sobre educação do campo e educação escolar quilombola; reunião de estudo do regimento; estudo sobre legislação local; reunião do CME com diretores escolares para discutir remanejamento e fechamento de salas de aula; audiência municipal para discussão do PME; sessão de discussão e votação do

⁸ Naquele momento da pesquisa, realizamos o levantamento do material do jornal desde o ano de 2004 até, evidentemente, os meses transcorridos de 2015. O dos demais meses foram pesquisados no início de 2016.

PME; reunião de comissão para organização do processo de eleição com vistas à recomposição do Colegiado.

Como anunciamos linhas acima, acompanhamos todas as plenárias realizadas de junho a dezembro: cinco ordinárias e três extraordinárias. Também acompanhamos dez reuniões de comissões de estudo. Gil (2006) esclarece que esse tipo de observação se constitui através da participação na vida real da comunidade pesquisada, em que o pesquisador assume, dentro do possível, um lugar naquele grupo, como se fosse um de seus membros.

Na condição de possível membro do grupo, o pesquisador deve estar atento aos limites de sua observação, considerando o raio de suas relações para não incorrer no erro de uma observação restrita a um pequeno estrato da comunidade sob estudo. Ainda que o CME constitua uma figuração pequena se comparada a outras figurações, como a do SME ou a de uma escola, por exemplo, é importante ao pesquisador estar atento à possibilidade, como observa Gil (2006, p. 114), que tem de assumir uma posição dentro do grupo, “o que também implica a restrição da ampliação de sua experiência”.

Sobre esse aspecto, “[...] que impõe que se esteja dentro, estando fora do campo de observação”, Sarmiento (2003, p. 160) explica que a atividade do pesquisador “[...] é, desde logo, condicionada pela consciência de que a compreensão dos ‘mundos de vida’ dos atores sociais nos seus contextos é tanto maior quanto mais fundo se penetrar nas suas práticas e se partilhar das suas interpretações”.

Tal processo impõe o distanciamento crítico, a fim de escapar à naturalização das relações e de seus acontecimentos. Com o propósito de minimizar tais riscos e de melhorar o nosso foco, elaboramos instrumento para nos orientar nas observações, conforme apresentado no Apêndice B. De tudo o que observamos, fizemos registro tanto do que vimos, quanto do que ouvimos e percebemos.

Posteriormente ao estudo dos documentos, buscamos, por meio de entrevistas semiestruturadas, acrescentar e confirmar informações a respeito de questões

surgidas ao longo de nossas explorações, as quais pudessem ajudar-nos a cumprir nossos objetivos. Sobre essa técnica de coleta de dados, Gil declara:

Muitos autores consideram a entrevista como a técnica por excelência na investigação social, atribuindo-lhe valor semelhante ao tubo de ensaio na Química e ao microscópio na Microbiologia. Por sua flexibilidade, é adotada como técnica fundamental de investigação nos mais diversos campos e pode-se afirmar que parte importante do desenvolvimento das ciências sociais nas últimas décadas foi obtida graças à sua aplicação (GIL, 2006, p. 117).

Apesar desse *status* tão favorável, a entrevista nas ciências sociais apresenta também algumas limitações, que devem ser consideradas.

Com relação às vantagens que essa técnica oferece, podemos dizer que possibilita a obtenção de informações dos variados campos da vida social; constitui um meio eficiente a partir do qual se obtêm dados em profundidade sobre o comportamento humano e permite que se obtenham dados classificáveis e quantificáveis.

As desvantagens da entrevista dão-se com relação à possível falta de interesse do entrevistado em responder às questões; a problemas de compreensão relativa à pergunta; à possibilidade de se obterem respostas falsas; à incapacidade do entrevistado para organizar o pensamento e explicar situações; a impressões que o pesquisador possa exercer sobre o entrevistado, induzindo consciente ou inconscientemente as respostas, e aos custos com o treinamento do pessoal para aplicá-la.

A respeito das limitações e possíveis armadilhas na realização de entrevistas, Sarmiento (2003) considera que dificuldades de expressão verbal podem tornar o momento da entrevista como algo penoso para o entrevistado. O autor lembra ainda “[...] que o desejo de ser bem interpretado pode levar ao receio de não explicar adequadamente o seu ponto de vista, com o medo de comprometer a identidade individual ou grupal” (SARMENTO, 2003, p. 162). Para ele, há que se evitem tais situações a fim de não comprometer o trabalho. Para tanto, analisa:

O processo de familiarização gerado após um convívio prolongado e intenso pode tornar as entrevistas nesses momentos em que falar do que nos cerca é descobrir a cumplicidade na apreensão do real. Um momento assim só será possível se a “conversa” fluir numa relação amistosa, não dominada

pelo cálculo, a frieza racionalizada e a distância (SARMENTO, 2003, p. 162).

Num ambiente mais horizontal, as respostas fluirão mais espontâneas, visto que os entrevistados estarão ambientados para falar de si, esclarecer suas histórias, enfim, esclarecer os contextos que a pesquisa busca captar.

Tendo claro que nenhum procedimento de coleta de dados dá conta de abarcar a totalidade das informações, muito menos que seus instrumentos, pela via das interdependências entre os indivíduos, estão livres de contaminação por outros interesses, assim mesmo entrevistamos vinte conselheiros e ex-conselheiros. As entrevistas aconteceram entre os meses de setembro e outubro de 2015.

Em 2015, com um universo de 22 conselheiros titulares e seus respectivos suplentes, o CME/SM totalizava 44 membros. A Tabela 3 mostra os segmentos que constituíam o Colegiado em 2015 e aqueles cujos conselheiros foram entrevistados.

Tabela 3 – Segmentos do CME/SM Entrevistados.

| Composição do Conselho Municipal de Educação de São Mateus | | | |
|---|---------------------|---|---------------------|
| CEB | | Fundeb | |
| Representações | Entrevistado | Representações | Entrevistado |
| Pedagogo | x | Poder Executivo Municipal | x |
| Educação básica pública | x | Professores da educação básica pública | x |
| Pais de alunos da educação básica pública – AECs | x | Diretores de escolas básicas públicas | x |
| Entidades afins | x | Conselho Tutelar | |
| Diretores das escolas básicas públicas | | Pais de alunos da educação básica pública | x |
| Educação básica pública, indicada pelo Poder Executivo Municipal | x | Estudantes da educação básica pública | |
| Estabelecimento particular de ensino | | Servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas | |
| Alunos do ensino superior | | | |
| Ensino técnico da educação pública | | | |
| Ensino superior da educação pública | | | |

Fonte: São Mateus (2015a).

Nota: Dados adaptados pela autora.

Como se pode verificar, optamos por entrevistar nove dos dezessete segmentos que constituíam o Colegiado em 2015. No entanto, há que ressaltar que, embora

tenhamos tentado contemplar variados segmentos, nossa decisão levou em conta outros elementos que consideramos relevantes ao estudo, e não apenas a representação em si. Ressaltamos também que, ao longo de sua história, como mostraremos mais adiante, o Conselho passou por várias alterações em sua composição, algumas vezes mudando apenas o nome do segmento, outras vezes exibindo uma nova representação. Por isso, levar em consideração apenas o segmento poderia ser uma armadilha da qual seria difícil nos desvencilhar.

A respeito da Tabela 3, ainda importa destacar que, dos vinte conselheiros entrevistados, onze são da composição atual: seis são veteranos⁹, quatro começaram a atuar em 2015 e apenas um vem atuando desde 2014. Das composições do passado, foram entrevistados nove conselheiros, incluídos aqui quatro dos cinco presidentes¹⁰ do Colegiado. Além deles, consideramos valioso entrevistar também a secretária de educação da época da instituição do SME/SM, identificada neste estudo como conselheira. Sobre esse aspecto, lembramos terem sido muito comuns no passado casos, que ainda existem, embora com menos frequência, de os secretários de educação serem considerados presidentes natos do CME.

Com relação aos critérios observados na escolha de determinado conselheiro ou ex-conselheiro para a entrevista, citamos a participação nos trabalhos do Colegiado. Também tentamos considerar, além da participação, sua presença nas plenárias, mesmo que, efetivamente, ele não participasse das atividades.

No que diz respeito a entrevistar os ex-conselheiros, levamos em conta que os ex-presidentes do órgão representariam uma valiosa fonte de informação, já que tiveram, de maneira especial, oportunidades de experienciar a vida conselhistas mais de perto – a partir de 2007 eles começaram a ficar à disposição do órgão. Ademais, além de participarem desse órgão, eles também compuseram variadas figurações e viram suas inter-relações se desdobrarem no palco do Conselho.

⁹ De acordo com o regimento do CME, o mandato do conselheiro é de 2 anos, podendo ocorrer recondução por igual período.

¹⁰ Nós fomos a outra presidente.

Para manter os indivíduos entrevistados em sigilo, todos os nomes utilizados para designá-los são fictícios. Ainda assim, consideramos importante um quadro geral sobre os vinte entrevistados:

- cinco são homens e dezesseis são mulheres;
- o mais novo tem 34 anos e o mais velho, 58; os demais, têm entre 35 e 50 anos;
- dezessete completaram o curso superior; desses, apenas um não tem licenciatura; dos demais, um concluiu apenas o ensino fundamental, outro está cursando o ensino médio e o outro concluiu este nível de ensino, mas não prosseguiu nos estudos;
- dezesseis são profissionais do magistério (professor ou pedagogo), um é vigilante, uma é doméstica e dois ocupam cargos administrativos sem vinculação direta com a educação;
- atualmente, apenas quatro não têm vínculo empregatício com a municipalidade, porém dois deles já tiveram; os demais têm seus empregos vinculados à municipalidade; e
- três têm pessoas com deficiência na família e dez trabalham ou já trabalharam diretamente com o público-alvo da educação especial.

No Apêndice A, apresentamos o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que os participantes da pesquisa assinaram depois da apresentação do estudo. Nos Apêndices C e D, apresentamos as questões iniciais que funcionaram como uma espécie de roteiro para as entrevistas, as quais foram gravadas em áudio e depois transcritas. Os locais em que as entrevistas ocorreram foram variados. Algumas aconteceram na casa dos entrevistados, outras no trabalho, e outras, ainda, na casa do Conselho.

No item seguinte, apresentamos os movimentos que, ao longo do tempo, por meio de debates e posturas, evidenciaram a necessidade de organização e estruturação da educação nacional.

5 PROCESSO HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

Herdeiro de um país que nasceu sob o jugo da exploração colonial, que se constituiu à custa de mais de três séculos de escravidão autorizada¹¹, tendo na história de sua República dois longos períodos de ruptura e silenciamento sobre a *coisa pública*, o povo brasileiro vem tentando instituir em suas práticas o que a Constituição de 1988 consagrou como princípio de seu Estado democrático, disposto tanto em seu Preâmbulo quanto no parágrafo único de seu art. 1.º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (BRASIL, 1988, p. 9).

Desde então, expressões como participação, gestão democrática e cidadania ganharam lugar nos mais variados discursos dos mais variados atores, das também mais variadas plataformas políticas. Até o observador menos atento não terá dificuldade em confirmar que tais expressões ganharam certo *status* de unanimidade, visto que todos os atores sociais se autoproclamam defensores da participação popular e, por conseguinte, da gestão democrática.

Há quem diga que tais expressões, de tão utilizadas, foram banalizadas e já não mais conseguem esclarecer sobre as perspectivas de constituição da nossa sociedade. Ainda assim, se de fato avançamos no plano do pronunciamento discursivo, como andam nossas práticas simples, cotidianas, no que tange à participação dos sujeitos na elaboração das políticas educacionais?

Na tentativa de compreender esse movimento, entre o proclamado na abertura da Carta Constitucional e o reafirmado no seu art. 206, que estabelece os princípios da educação nacional, cujo inciso VI trata da gestão democrática, buscamos estabelecer uma linha entre as demandas postas desde os Pioneiros da Educação e a dívida ainda não saldada pelo País no que diz respeito aos fundamentos

¹¹ Destacamos a expressão porque entendemos que, apesar de banida pela Lei Áurea em 13 de maio de 1888, a escravidão continua a minar vidas no solo brasileiro, com suas novas formas, conforme noticiado pelos jornais.

democráticos do nosso Estado, em especial, na elaboração e oferta dos serviços educacionais.

Nesse aspecto, buscamos compreender como o princípio constitucional da gestão democrática da educação sustenta a atual formatação que a educação nacional tem assumido desde então. Para tanto, analisamos como o CME se insere nesse movimento de participação, compreendendo sua fecundidade a partir da instituição do SME, que, por sua vez, remonta ao Manifesto de 1932. Tal Manifesto, ao defender a *unidade na multiplicidade* como alternativa para superar a descontinuidade das incipientes ações educacionais no vasto território nacional, buscou sustentá-la no tripé: planos, sistemas e conselhos de educação.

5.1 CONSELHO, SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E A DÍVIDA DA UNIDADE NA MULTIPLICIDADE

Bordignon (2009) analisa que a atual organização da educação brasileira resulta das proposições do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que, nos idos de 1932, já demandava urgência na organização da educação por concebê-la como elemento fundamental na construção de um projeto nacional de cidadania. No documento dos Pioneiros são apontadas como causas da situação, considerada caótica, tanto a fragmentação como também a falta de unidade e continuidade das poucas ações no campo educacional.

Com vistas a superar a fragmentação e a desarticulação das ações educacionais num país ainda sem projeto de educação nacional, o documento de 1932 defendia que a política educacional deveria buscar a coerência interna, articulando a unidade à multiplicidade. Diz o Manifesto:

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. À União, na capital, e aos estados, nos seus

respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas suas relações espirituais (AZEVEDO et al., 1932, p. 195).

As proposições são claras sobre a necessidade de que o País, considerando sua arquitetura federativa, com os limites e atribuições de cada ente, adote uma estrutura organizacional de educação que contemple as diferenças locais, ao mesmo tempo em que mantenha a unidade do todo. A unidade seria assegurada por meio de políticas e diretrizes nacionais, e a multiplicidade, pela descentralização, com distribuição de poder e responsabilidades. A sustentação de tal projeto se constituiria a partir da articulação entre planos, sistemas e conselhos de educação.

As proposições do Manifesto conseguiram alcançar os constituintes, que consagraram na Constituição de 1934 além da instituição dos sistemas educativos e dos conselhos de educação (federal e estaduais), também a atribuição ao Conselho Nacional de Educação (CNE) da tarefa de elaborar o PNE, a ser aprovado pelo Congresso Nacional. O documento chegou a ser elaborado, porém, mais caracterizado como lei geral da educação, sem feição de Plano.

O advento do Estado Novo (1937-1945), entretanto, retardou as demandas enumeradas pelos Pioneiros e, apesar de reafirmada na Constituição de 1946, somente em 1961 é que o País teve a sua primeira LDBEN, a Lei n.º 4.024/61.

Mais uma vez a suspensão dos direitos constitucionais, protagonizada pelo Golpe Militar (1964-1985), retardou a busca de *unidade na multiplicidade*, e duas novas leis surgiram: uma tratando apenas do ensino superior, a Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, e a outra, da educação básica, a Lei n.º 5.692/71.

Sob a repressão imposta pela Ditadura Militar, a educação brasileira seguiu indiferente às demandas documentadas em 1932. Somente com a lenta volta do País ao Estado de Direito, fruto de intensa mobilização, ao longo dos anos 1980, de

diversos setores da sociedade civil organizada, é que tais demandas voltaram à pauta, a partir da atuação de um novo personagem no cenário político: o cidadão.

A atuação desse novo personagem materializou-se na participação popular que, no passado, constituiu demanda remota, mas conseguiu, a partir de negociações e mobilizações, cunhar na Constituição de 1988 a garantia de seu exercício, conforme se verifica em alguns de seus artigos, contemplando variados campos. Alguns exemplos: a) o art. 187 determina que a política agrícola seja planejada e executada com a participação efetiva do setor de produção; b) o art. 194, que trata da seguridade social, estabelece, no inciso VII, o caráter democrático, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados; c) o art. 198 estabelece que as ações e serviços públicos de saúde integrem uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único, organizado segundo algumas diretrizes, entre as quais a participação da comunidade; d) o art. 204, que trata das ações governamentais na área da assistência social, determina que as ações sejam realizadas com recursos do orçamento da seguridade social e organizadas com base em algumas diretrizes, entre as quais “[...] a da participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações” (BRASIL, 1988, p. 33, 57, 58, 60).

Especificamente, no âmbito educacional, algumas determinações legais asseguram a participação popular. O art. 206 da Constituição, ao definir os oito princípios a partir dos quais o ensino será ministrado, estabelece o da gestão democrática, reafirmado no art. 3.º da n.º Lei 9.394/96 (LDBEN). Esta Lei dispõe sobre a participação dos profissionais e da comunidade escolar, nos seguintes termos:

[...]

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2015, p. 15).

Ainda no plano federal, a Lei n.º 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, determina em seu art. 14 que o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a

transferência e a aplicação dos recursos sejam exercidos, com os governos, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim (BRASIL, 2007b).

Coerentemente, essas leis confirmam e orientam a opção democrática do País, cujas bases se assentam na Carta de 1988, que, ao redistribuir competências e prioridades de atuação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, reconhece este último como ente federado, inaugurando experiência inédita na história das 26 federações distribuídas no Globo (ARAÚJO, 2013).

A LDBEN, por seu turno, possibilitou ao município estabelecer seu próprio sistema, ou compor com o estado um sistema único, ou, ainda, manter-se integrado ao sistema estadual de educação. No inciso III do art. 11 da mesma Lei é atribuído aos municípios “[...] baixar normas complementares para o seu sistema de ensino” (BRASIL, 2015, p. 14).

Assim, como afirmamos linhas acima, a partir de 1988 os processos de democratização e descentralização política, bem como a Reforma do Estado, fizeram surgir novos atores na defesa de direitos sociais e coletivos, no que se refere à gestão democrática. Nessa esteira de possibilidades, surgiu o CME, como alternativa de superação ao patrimonialismo do Estado.

Os conselhos de educação, caracterizados como órgãos normativos, têm assumido, a partir das demandas resultantes desse processo de redemocratização, além dessa tradicional competência, funções de controle e mobilização social. Tais funções se dão por conta do princípio da gestão democrática da educação, que requer maior aproximação da sociedade com a gestão dos recursos e serviços educacionais disponibilizados pelo Estado. Como estratégia da gestão democrática, esses conselhos são compreendidos como órgãos de elaboração da política educacional no âmbito do SME, caracterizados como espaços de participação e exercício efetivo do poder dos cidadãos.

Ainda que a eles sejam atribuídas muitas expectativas, por serem espaços de participação social, não existe diploma legal que determine a criação dos conselhos

municipais de educação. Tal omissão é compreendida por Bordignon como coerente com o princípio da autonomia dos entes federados, que têm opção para organizar seus sistemas de educação. A opção pela organização dos conselhos “[...] passou a ser objeto privativo das respectivas leis orgânicas de estados e municípios [...]” (BORDIGNON, 2009, p. 59), segundo as alternativas de organização dos sistemas.

O que encontramos na LDBEN são indicações sobre “órgãos normativos dos Sistemas de Ensino” (BRASIL, 1996), ficando a cargo de cada município a opção por criar ou não o seu CME. Ainda assim, importa destacar que os conselhos estaduais e o CNE foram criados por lei nacional.

Acompanhando as orientações das legislações anteriormente citadas, observamos que a Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprova o primeiro PNE – 2001-2011 –, no capítulo Financiamento e Gestão, estabelece que cada sistema de educação deve implantar a gestão democrática. A Meta 21 desse capítulo consiste em “[...] estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir seus sistemas [...]” de educação (BRASIL, 2001b, p. 178).

Sobre esse aspecto, se considerarmos que, em 2007, sexto ano de vigência do PNE 2001-2011, o País contava com 5.563 municípios e que apenas 2.840 deles (51%) tinham CME, conforme apontam os dados do Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME) (BRASIL, 2007b), podemos afirmar, a partir da interdependência existente entre gestão democrática e CME, que não se obteve o êxito esperado com relação a essa Meta.

Ademais, o atual PNE, aprovado pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, ao ratificar o princípio da gestão democrática da escola pública, aponta, na Meta 19, oito estratégias a serem implementadas ao longo da vigência do Plano, duas delas relacionadas às lacunas não preenchidas no decênio anterior. Do que interessa à discussão, destacamos:

[...]

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos(as) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e

aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2014, p. 26-27).

Com base apenas nessas estratégias, é possível supor que os próximos anos¹² serão de vultosos investimentos nos conselhos e em suas práticas. Caso isso se efetive, serão também de muitas transformações na elaboração e implementação das políticas educacionais, já que, na atual figuração, os conselhos – concebidos, na sua origem, como órgãos de assessoramento técnico – têm assumido a dimensão política para efetivar o princípio constitucional da gestão democrática da educação, responsabilizando-se, além da tradicional competência normativa, por funções de controle e mobilização social.

Esses colegiados, por serem espaços de deliberação plural, requerem maior aproximação da sociedade com a gestão dos recursos e serviços disponibilizados pelo Estado, representando o contraponto de uma deliberação singular. Sobre esse aspecto, Bordinon (2009) expõe que os conselhos invertem a tradicional postura da voz do governo falando à sociedade, passando a expressar a voz da sociedade falando ao governo.

Nessa perspectiva, Cury (2006) afirma que tais espaços de participação, aportados no princípio da gestão democrática da educação, são, antes de tudo, arenas públicas que visam, na sua especificidade, ao exercício da cidadania e carregam em si um novo modo de gestar a *coisa pública*, efetivando-se no plano coletivo a partir da comunicação, do envolvimento e do diálogo.

Cury (2006) observa que, como temática histórica, esse novo modo de administrar nos impulsiona em direção contrária à prática mais comum, presente em nossa trajetória política, em que os gestores se pautavam ora por um movimento paternalista, ora por uma relação declaradamente autoritária.

¹² O Plano atual aproxima-se de seu segundo aniversário.

A gestão democrática como princípio da educação, conforme já apresentado, tem lastro constitucional, expresso já no Preâmbulo da Carta Magna de 1988 bem como no seu art. 1.º, que estabelece: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 9). Tal declaração diz respeito à opção pelo Estado Democrático de Direito, que reconhece a soberania das leis e o poder do regime representativo, assumindo a participação como requisito indispensável. Cury (2005, p. 18) esclarece que o Estado Democrático de Direito é aquele que “reconhece e inclui o poder popular como fonte do poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado”.

A presença dos cidadãos no processo e no produto de políticas educacionais dos governos espelha um princípio de Estado, refletindo o próprio Estado Democrático de Direito. A gestão democrática, ao postular o diálogo como forma superior de encontro das pessoas na busca de solução dos conflitos, representa não apenas possibilidade de crescimento do sujeito no plano individual, como também possibilidade concreta de crescimento da sociedade no espaço democrático. Para Cury (2005, p. 18), os cidadãos querem ser sujeitos que atuam nas arenas de elaboração e nos momentos de tomada de decisão, fazendo desencadear o que ele entende por “[...] democratizar a própria democracia”.

Nessa lógica de exercitar a democracia também estão inseridos os orçamentos participativos, elaborados em muitos municípios do País. No campo educacional, há diversos espaços para esse exercício, a exemplo, além dos CMEs – aqui inseridos os conselhos intraescolares, como os da Escola e o dos Professores –, os conselhos de controle social e fiscalização de recursos, como é o caso dos Conselhos do Fundeb e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Com efeito, a gestão democrática, compreendida como a administração que se realiza a partir da comunicação, da transparência, da impessoalidade, da autonomia, da liderança e do trabalho coletivo nos processos de decisão, é o próprio princípio constituinte dos CMEs. Os municípios que avançaram no que concerne à autonomia estão organizando seus sistemas e definindo propostas de educação para suas

redes, tendo como diferencial a participação da comunidade local em conselhos, conferências, fóruns e outros espaços de representação popular para discussão e tomada de decisão. Ao optar pela criação do seu sistema de educação, o município assume a responsabilidade pedagógica, administrativa e política da educação local (SARMENTO, 2005).

Ainda que considerados os limites estabelecidos por diretrizes nacionais, há na LDBEN, Lei n.º 9.394/96, uma série de possibilidades de atuação dos sistemas de educação que dizem respeito às diferentes formas de oferta da educação no vasto território nacional. Tais possibilidades remetem aos órgãos normativos de cada sistema a tarefa de regulamentá-las. Nessa cadeia, o CME figura como o responsável por dar a cor local ao mosaico que constitui a política nacional de educação, sem perder de vista a *unidade na multiplicidade*.

Mesmo que as diretrizes nos indiquem os limites que os sistemas devem respeitar, ainda assim são razoáveis as possibilidades que existem entre suas margens. De modo específico, elencamos, a partir da atual LDBEN, possibilidades de atuação dos sistemas, que demandam do CME regulamentação para o seu fazer local (BRASIL, 2015):

- a) art. 14 – diz que os sistemas definirão as normas da gestão democrática da educação pública na educação básica em consonância com as peculiaridades e a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico, assim como a participação da comunidade escolar em conselhos escolares ou seus equivalentes;
- b) art. 15 – diz que os sistemas deverão assegurar às suas unidades escolares autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira;
- c) art. 23 – diz que educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar; um dos seus parágrafos trata da possibilidade de

reclassificação; outro, da flexibilidade de organização do calendário escolar, desde que respeitado o número mínimo de horas e dias letivos;

d) art. 24 – determina para os níveis fundamental e médio da educação básica regras comuns a serem respeitadas, mas admite possibilidades alternativas no que concerne à progressão parcial para os estabelecimentos que adotam a progressão regular por série; possibilidades de organização de classes ou turmas com alunos de diferentes séries, de níveis equivalentes, para o ensino de línguas estrangeiras, artes ou outros componentes curriculares; possibilidades de diferentes formas de estudos de recuperação, embora obrigatórios, a serem disciplinadas pelas instituições de educação em seus regimentos;

e) art. 25 – dispõe sobre o caráter permanente das autoridades responsáveis por alcançar relação adequada entre número de alunos e professor, carga horária e as condições materiais do estabelecimento;

f) art. 28 – trata da oferta de educação básica para a população do campo e determina que os sistemas de educação promoverão as adaptações necessárias às peculiaridades da vida rural e de cada região;

g) art. 33 – atribui aos sistemas de educação regulamentar os procedimentos para a definição dos conteúdos de ensino religioso assim como as normas para a habilitação e admissão dos professores, habilitação sobre a qual importa observar que os sistemas municipais, por causa dos limites de sua atuação, não têm competência, uma vez que já está a cargo dos sistemas estadual ou federal;

h) art. 34 – trata da possibilidade de ampliação da jornada escolar diária do ensino fundamental e suas ressalvas no caso do ensino noturno; e

i) art. 60 – imputa aos órgãos normativos dos sistemas a tarefa de estabelecer critérios de caracterização das instituições privadas, sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público.

Ressaltamos que a função de normatizar as tarefas acima atribuídas ao SME seja competência exclusiva do seu órgão normativo, no caso o CME, e que a listagem acima pretende somente destacar algumas das demandas postas na LDBEN que ativam a função normatizadora do CME, mas que não são as únicas a exigir regulamentação. Vale ainda ressaltar que, ao acionar essa função, naturalmente suas outras funções também precisam ser acionadas.

Para citar apenas outro caso em que é acionada a função normatizadora do CME, lembremo-nos, por exemplo, da Resolução CNE/CEB n.º 2/2001, que institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, Resolução que, ao determinar as competências das escolas, redes e sistemas de educação, convoca o CME para o centro da conversa, uma vez que as políticas, em âmbito local, deverão ser normatizadas por esse Colegiado. Na esfera local, a educação especial, como as demais modalidades, níveis e etapas da educação municipal, necessita de políticas locais que façam funcionar o que dispõe a política nacional, de modo a atender as demandas educacionais dos seus sujeitos.

Há que se ressaltar que os artigos destacados atribuem ao SME, de maneira geral, a tarefa de regulamentar os serviços no âmbito de sua atuação prioritária. Nessa esfera, a educação infantil e o ensino fundamental, com as modalidades que os atravessam (educação especial, EJA, educação do campo), devem ser organizados a partir de normas comuns, determinadas a todos os sistemas no território nacional, mas podem e devem, também, contemplar as peculiaridades locais e regionais.

Ao contabilizarmos a dívida reclamada na distante década de 1930 sobre a unidade na multiplicidade, entendemos que a atual flexibilidade atribuída aos sistemas na elaboração de sua política educacional – possibilitando que eles contemplem suas peculiaridades locais, ao mesmo tempo em que estabeleçam as normas que devem ser comuns a todos – representa avanço no saldar da conta. Ainda assim, muito há por resgatar, conforme apresentaremos adiante.

5.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA: UMA DÍVIDA POR SALDAR

Transcorridos mais de 80 anos desde o brado dos Pioneiros, em 1932, a educação nacional segue sob as diretrizes de sua segunda LDBEN e também de seu segundo PNE, cujo art. 13 determina:

O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014, p. 4).

Dessa determinação, é preciso destacar que o PNE já completou seu primeiro aniversário e que o prazo de instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) se está aproximando.

Considerando-se o processo histórico da política educacional do País, as demandas não cumpridas – como é o caso do SNE, ainda por instituir-se –, e o fato de que, “[...] na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação” (AZEVEDO et al., 1932, p. 198), ainda assim é inegável que a instituição dos sistemas municipais de educação, como estratégia da descentralização da educação, representa vantagens de ordem social, por trazer os agentes locais para as arenas de decisão. Sobre esse aspecto, Bordignon (2009, p. 19) analisa:

A descentralização do ensino, por meio dos sistemas articulados, na concepção dos Pioneiros, não significava mera transferência de responsabilidades da União para os entes federados. Significava, muito mais, compartilhamento de poder e responsabilidades. A descentralização remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania, via participação. Por isso, os movimentos pela descentralização acompanharam os movimentos de democratização e de autonomia dos entes federados.

Nesse processo, o SME, constituído para efetivar a autonomia dos entes, nos limites de sua competência, representa estratégia de descentralização e democratização. A autonomia dá-se no tocante à organização das partes e à definição das normas de funcionamento.

O município, ao optar por instituir seu próprio sistema, faz uma escolha política, exigindo que os responsáveis pela educação local assumam o compromisso pela

organização e explicitação das estruturas, dos fins e dos valores a ela relativos. Assim, todos os órgãos que constituem o SME devem estar centrados na educação escolar, numa perspectiva de cidadania (SAVIANI, 1999).

Nesse processo, o CME assume, além da dimensão política, com vistas a dar efetivação à gestão democrática, a tarefa de regulamentar o funcionamento do sistema com base em parâmetros e diretrizes nacionais.

Entretanto, apesar do estabelecimento da gestão democrática como princípio da educação nacional, e de os CMEs representarem estratégia de descentralização como espaços de participação e da prática democrática – mesmo que a Constituição de 1988 tenha buscado expressar os valores de nacionalidade, estimulando a participação social –, nossas práticas sociais ainda permanecem impregnadas de traços culturais imperialistas, de fundo patrimonialista e paternalista. A esse respeito, Bordignon (2009) observa que temos mais aparelhos de Estado do que de Nação, mais valores instituídos, determinados pelas leis, do que práticas sociais de cidadania ativa.

Embora possamos citar inúmeras experiências que comprovem o aumento da participação popular, há imensa distância entre os mecanismos democráticos constitucionais e a sua real aplicação no cotidiano da sociedade brasileira.

Dada a distância entre o prescrito nas normas legais e a sua efetivação na gestão da educação brasileira, muitos estudos acadêmicos sobre a temática conselhistas têm não só apresentado experiências exitosas, sugerido tendências, elucidado conceitos, mas também revelado as contradições desse processo. De uma forma ou de outra, cada um, a seu modo, lança um pouco mais de luz na trajetória educacional do País, que, até poucos anos atrás, nem sequer dispunha de diretrizes para a oferta e o funcionamento desses serviços.

De modo geral, os estudos recentes confirmam os CMEs como espaços de grande relevância e potencial. Entretanto, também revelam muitos entraves a serem enfrentados para que eles se constituam em verdadeiras instituições de participação democrática, conforme apresentamos a seguir.

5.3 PANORAMA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA

Visto que a instituição de conselhos como órgãos normatizadores do SME é fenômeno recente, instigante e necessário se torna conhecer suas práticas à luz de reflexões acadêmicas.

Se levarmos em conta todas as pesquisas realizadas a respeito, veremos que elas estão em pequena proporção, dado o universo de CMEs, conforme apresentaremos mais adiante. Sobre o aspecto da pequena produção, Sander destaca que há numerosos estudos sobre os processos de gestão, referindo-se à gestão democrática e à autonomia escolar, mas que eles contrastam “[...] com o reduzido número de estudos em torno dos órgãos colegiados como canais de participação e representação do universo escolar” (SANDER, 2011, p. 14). Ainda assim, e mesmo não abrangendo a maioria das experiências conselhistas, as pesquisas têm desvelado a temática, delineando cada vez mais o panorama dos CMEs nos vários cantos do Brasil.

Nesse sentido, com a finalidade de observar o tratamento dado ao assunto no campo da produção acadêmica, fizemos um levantamento das produções existentes no banco de teses da CAPES, tendo como recorte temporal os anos de 2010 a 2014. Utilizando o descritor “conselho municipal de educação”, identificamos 66 trabalhos, dos quais nove apresentavam alguma relação com a proposta deste estudo. Cruzando-o com o descritor “educação especial”, encontramos apenas um estudo, que já havia sido apontado na primeira ação. Entrando com “conselho municipal de educação e inclusão escolar”, também encontramos outro trabalho que, no entanto, já havia sido identificado anteriormente. Com o descritor “conselho municipal de educação e público-alvo da educação especial” nenhum trabalho foi apontado, o que também ocorreu quando utilizamos os descritores “sistema municipal e educação especial” e “sistema municipal e inclusão escolar”.

Outras quatro dissertações, embora não constassem do banco de teses da CAPES, chegaram até nosso conhecimento, por terem sido citadas nas referências das dissertações encontradas. Ao todo, nosso levantamento apresenta treze dissertações, em cujas considerações são recorrentes alguns elementos que nos

ajudam a ter um panorama sobre como se vem dando a prática conselhistas em quatro das cinco regiões do País, conforme detalhamos a seguir.

5.3.1 O que encontramos

Convém destacar que não encontramos nenhuma tese sobre a temática aqui abordada. Outro aspecto que destacamos é a diversidade regional dos estudos, uma vez que identificamos pesquisas em quase todas as regiões do Brasil, conforme mostra a Tabela 4.

Tabela 4 – Distribuição da Produção Acadêmica por Região.

| Norte | Sul | Sudeste | Centro-Oeste | Nordeste |
|-------|-----|---------|--------------|----------|
| 0 | 2 | 5 | 3 | 3 |

Fonte: Brasil (2015).

Nota: Dados adaptados pela autora.

Nessa quase total cobertura das regiões, prevalece o Sudeste, com a maior concentração de estudos, confirmando o que Souza e Vasconcelos (2006) já apontavam sobre a temática numa investigação em torno do eixo “Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil”, realizada no período de 1996 a 2002. Segundo os autores, é recorrente nessas pesquisas a preocupação sobre a problemática da participação da sociedade local nos conselhos. Conforme se verifica no atual levantamento, pouco mudou com relação ao enfoque.

A Tabela 5 ajuda a visualizar como as pesquisas estão distribuídas no território nacional e quais os seus enfoques.

Tabela 5 – Distribuição da Produção Acadêmica 2010/2014.

| Ano | Título e Autor(a) | Município pesquisado | Enfoque |
|------|---|---|--|
| 2013 | O Conselho Municipal de Educação como espaço de participação nas decisões educacionais e da democratização da gestão pública do município de Atibaia/SP Sandra Pereira | Atibaia, SP | Participação da sociedade civil. |
| 2013 | Estudo sobre a tomada de decisão no Conselho Municipal de Educação de Mossoró-RN (1997-2010) Allan Solano Souza | Mossoró, RN | Participação da sociedade civil e gestão democrática. |
| 2012 | Concepções de membros do Conselho Municipal de Educação acerca da educação da pessoa com deficiência intelectual Ingrid Renata Lopes Augustin | Não informa o município. RS | Educação e deficiência intelectual. |
| 2012 | Desafios para a formulação de políticas de educação infantil: um estudo sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias Priscila de Melo Basílio | Duque de Caxias, RJ | Políticas públicas, educação infantil e participação. |
| 2011 | Conselho Municipal de Educação: trajetória e impasses no processo de democratização do ensino público em Cuiabá-MT Inês Maria da Costa Marques | Cuiabá, MT | Democratização e participação social. |
| 2011 | O Conselho Municipal de Vitória/ES como espaço de produção das políticas educacionais: a constituição de uma esfera pública? Cirlane Mara Natal | Vitória, ES | Participação da sociedade civil. |
| 2011 | O Conselho Municipal de Educação como mecanismo de instituição da gestão democrática: um estudo de caso sobre as articulações do Conselho Municipal de Educação de Maricá Ivana Araújo de Campos Oliveira | Maricá, RJ | Participação da sociedade civil e gestão democrática. |
| 2011 | Conselhos Municipais de Educação em Goiás: historicidade, movimentos e possibilidades Edson Ferreira Alves | Quatro dos treze municípios que compõem a microrregião de Anicuns: Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos. GO | Participação social. |
| 2011 | Conselho Municipal de Educação & ensino escolar: limites, perspectivas e possibilidades Mara de Fátima Marcelino | Lages, SC | Não foi possível identificar pelo resumo ¹³ . |
| 2011 | Participação e representação política dos atores sociais no Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes nos anos 2009 e 2010 Juliano Soares Rangel | Campos dos Goytacazes, RJ | Participação. |
| 2011 | O processo de construção de autonomia do Conselho Municipal de Anápolis Lázaro Moreira de Magalhães | Anápolis, GO | Autonomia e participação. |
| 2010 | Gestão democrática na educação: a experiência de participação no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB (2009-2010) Márcia Santos Martiniano | Campina Grande, PB | Participação da sociedade civil e controle social. |
| 2010 | Democracia, participação e controle social nos Conselhos Municipais de Educação. Assis Souza de Moura | Microrregião de Guarabira, PB | Participação e controle social. |

Fonte: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Acesso em 20 dez. 2014).

Nota: Dados adaptados pela autora.

Desse modo, podemos entender que o enfoque dado aos estudos procura criticamente possibilitar inferências sobre o papel e a importância desses colegiados

¹³ Não conseguimos acessar o texto integral da dissertação de Marcelino (2011) e de Rangel (2011), limitando-nos às informações contidas no resumo, o que não ocorreu com as demais, que foram disponibilizadas ou pelo próprio banco de teses da Capes ou pela biblioteca da universidade de onde se originou a pesquisa.

no processo de democratização da gestão educacional, sem perder de vista limites e possibilidades de superação dos entraves estruturais e conjunturais que os caracterizam.

Sobre o levantamento que fizemos, apresentamos a seguir a distribuição dos trabalhos por estados da Federação, considerando os números informados pela última atualização do SICME, que data de 2007.

A Região Norte, com seus sete estados, 449 municípios e 144 CMEs cadastrados no SICME em 2007, não suscitou nenhum estudo que tratasse da temática CME. Ainda assim, convém conferir a Tabela 6, a seguir, que apresenta os números referentes à Região Norte.

Confirmando nossas diferenças regionais, chama a atenção a maior região em extensão territorial brasileira, que é também a que menor número de municípios tem e a com número reduzido de conselhos cadastrados. Em termos percentuais, apenas 32% dos municípios os têm, o que desperta questões relacionadas ao fazer desses órgãos e seus desafios, supondo serem maiores que os habitualmente enfrentados nas regiões que contam com maior número de experiências conselhistas e maior trânsito entre conselhos vizinhos, se considerarmos apenas as distâncias geográficas. Sobre esse aspecto, Souza e Vasconcelos (2006, p. 50) consideram

[...] as já conhecidas desigualdades entre as Regiões do País, entre os Estados de uma mesma Região e, particularmente, entre os Municípios (em especial urbanos e rurais), que aqui se manifestam na produção e no acesso diferenciado ao conhecimento científico, coerentemente às condições que marcam a história do desenvolvimento – ou do não desenvolvimento – econômico-social de cada um desses territórios.

Tabela 6 – CME da Região Norte.

| Estados | Quantidade de Municípios | CMEs cadastrados no Sicme |
|----------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Acre | 22 | 2 |
| Amapá | 16 | 5 |
| Amazonas | 62 | 21 |
| Pará | 143 | 36 |
| Rondônia | 52 | 20 |
| Roraima | 15 | 3 |
| Tocantins | 139 | 57 |
| Total | 449 | 144 |

Fonte: Brasil (2007b).

Nota: Dados adaptados pela autora.

Assim, o levantamento pode estar a nos falar também sobre como os fatores socioeconômicos e geopolíticos são decisivos na dinâmica da produção acadêmica.

Dos três estados da Região Sul, apenas os conselhos do Paraná não foram objeto de estudo. A Tabela 7 traz os números.

Tabela 7 – CME da Região Sul.

| Estados | Quantidade de Municípios | CMEs cadastrados no Sicme |
|-------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Paraná | 399 | 169 |
| Rio Grande do Sul | 469 | 345 |
| Santa Catarina | 293 | 209 |
| Total | 1.188 | 723 |

Fonte: Brasil (2007b).

Nota: Dados adaptados pela autora.

Outro aspecto que destacamos refere-se à Região Sudeste, com seus 1.668 municípios, distribuídos conforme mostra a Tabela 8.

Tabela 8 – CME da Região Sudeste.

| Estados | Quantidade de Municípios | CMEs cadastrados no Sicme |
|----------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Espírito Santo | 78 | 44 |
| Minas Gerais | 853 | 320 |
| Rio de Janeiro | 92 | 61 |
| São Paulo | 645 | 476 |
| Total | 1.668 | 901 |

Fonte: Brasil (2007b).

Nota: Dados adaptados pela autora.

Dos quatro estados da Região Sudeste, apenas o de Minas Gerais, com 853 municípios, não dispõe de pesquisa sobre o tema no período. São Paulo figura com uma, Rio de Janeiro com três, e o Espírito Santo com uma.

A Tabela 9 apresenta os números relativos à Região Centro-Oeste.

Tabela 9 – CME da Região Centro-Oeste.

| Estados | Quantidade de Municípios | CMEs cadastrados no Sicme |
|--------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Goiás | 246 | 104 |
| Mato Grosso | 141 | 59 |
| Mato Grosso do Sul | 78 | 37 |
| Total | 465 | 200 |

Fonte: Brasil (2007b).

Nota: Dados adaptados pela autora.

Não foram encontradas pesquisas sobre o assunto nos estados de Goiás e Mato Grosso. Os conselhos mato-grossenses-do-sul não foram estudados no período.

A Tabela 10 nos traz os números referentes à Região Nordeste.

Os números nordestinos também são instigantes. Observamos, por exemplo, que tanto o estado do Piauí como o do Maranhão só têm, cada um deles, 29% de CMEs cadastrados, Alagoas tem 36% e o Rio Grande do Norte, 46%. Sergipe sobressai com 100% dos CMEs cadastrados no SICME. Chama a atenção o fato de que todos os municípios sergipanos têm conselho de educação. Isso nos leva a perguntar se

houve nesse estado algum movimento determinante para que todos os seus municípios tivessem conselhos instituídos e qual seria a forma de atuação deles.

Tabela 10 – CME da Região Nordeste

| Estados | Quantidade de Municípios | CMEs cadastrados no Sicme |
|---------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Alagoas | 102 | 37 |
| Bahia | 417 | 236 |
| Ceará | 184 | 96 |
| Maranhão | 217 | 64 |
| Paraíba | 223 | 120 |
| Pernambuco | 185 | 103 |
| Piauí | 223 | 64 |
| Rio Grande do Norte | 167 | 77 |
| Sergipe | 75 | 75 |
| Total | 1.793 | 872 |

Fonte: Brasil (2007b).

Nota: Dados adaptados pela autora.

De modo geral, no que tange aos dados encontrados, considerando-se a proporção de pesquisas em relação ao universo de 5.570 municípios (BRASIL, 2007b), vale indagar: A ausência de estudos no período pesquisado pode indicar um silêncio resultante da invisibilidade desses conselhos tanto na academia quanto nos sistemas? Há a influência de algum elemento local que faça com que o tema ganhe (in)visibilidade nas discussões acadêmicas? Se há, é possível estabelecê-la?

Em função dos objetivos e limites deste estudo, interessa-nos destacar que as questões acima apresentadas começam apenas a borbulhar. Se considerarmos que, em 2007, o País tinha 5.563 municípios e que apenas 2.840 deles, ou seja, 51% do total, tinham CMEs cadastrados no sistema de informações, ao relacionarmos esses números entre regiões e municípios à existência de ato legal de criação do CME, do SME e do PME, teremos uma enxurrada de questões acenando para a necessidade de outros estudos sobre o CME e sua relação com o princípio constitucional da gestão democrática da educação. Isso nos faz pensar que, embora a produção acadêmica desse período seja modesta, modesto não é o oceano de questões em que a experiência dos conselhos flutua.

A seguir, apresentamos os indicativos das pesquisas.

5.3.2 O que dizem as pesquisas

A pesquisa de Pereira (2013) busca analisar a atuação do CME de Atibaia, São Paulo, durante os anos de 2001 a 2012, ocasião em que o Município esteve sob a gestão do Partido Verde (PV), cuja tônica do discurso político foi a participação social nos processos decisórios. Pereira (2013) destaca que, entre as formas de participação institucionalizadas existentes no Município, no âmbito da educação, o CME ganhou notoriedade nos debates e pronunciamentos políticos como instrumento de democratização da gestão.

A análise dos dados revela que, apesar do discurso assumido e do conjunto de leis com forte apelo à participação, a dinâmica do CME não conseguiu revestir-se do exercício participativo. O autor conclui que o CME de Atibaia “[...] não contribui para a efetiva participação social nos processos de tomada de decisão [...], ao contrário [...]”, afirma que “[...] sua existência reforça uma falsa democratização da gestão, uma vez que serve para legitimar as demandas da SME frente à opinião pública” (PEREIRA, 2013, p. 122).

Na mesma direção estão as indicações que Souza (2013) e Marques (2011) apresentam em seus estudos. O primeiro afirma que a democracia, na experiência do CME de Mossoró, “[...] pode ser ampliada para que a participação ativa e consciente dos representantes seja o canal da construção da cidadania” (SOUZA, 2013, p. 150). O segundo é categórico ao concluir que o Conselho de Cuiabá “[...] ainda não encontrou de fato o caminho para a gestão democrática”, apesar de ser um espaço potencial para isso (MARQUES, 2011, p. 82).

A dissertação “Concepções de membros do Conselho Municipal de Educação acerca da educação da pessoa com deficiência intelectual”, de Augustin (2012), não discute efetivamente o papel do CME. A autora investiga as relações entre as concepções de educação para as pessoas com deficiência intelectual e os modelos de deficiência evidenciados nos discursos dos membros do órgão. A discussão realizada no trabalho se dá no campo da deficiência intelectual e de seus modelos.

O CME figura apenas como o local de onde provêm as diretrizes cujos reflexos recaem na escolarização das pessoas com deficiência, no caso específico a intelectual. Não é feita a discussão que os demais trabalhos têm comumente feito sobre o Conselho como espaço de tensões e disputas no campo da participação e da gestão democrática.

O estudo de Basílio (2012) tem como objetivo compreender se e quanto o CME contribui para a efetivação das políticas públicas de educação infantil no Sistema Municipal de Duque de Caxias, cidade da região metropolitana do Rio de Janeiro. Suas conclusões evidenciam que o CME de Duque de Caxias “[...] precisa avançar no que se refere à amplitude de suas influências na elaboração e fiscalização das políticas educacionais da Educação Infantil” (BASÍLIO, 2012, p. 117).

Este estudo, em particular, chama-nos a atenção porque, entre todos os outros aqui mencionados, é o único que se ocupa do fazer propriamente dito do CME, isto é, ele busca, para além da discussão da tríade conceitual democracia, participação social e representação, estudar o Conselho no exercício e na materialidade de suas funções, o que no caso se dá ao analisar como esse órgão participa da elaboração e implementação de políticas públicas para a educação infantil.

Natal (2011) analisa a atuação do CME de Vitória/ES na formulação e implementação das políticas educacionais, entre os anos de 1998 a 2010, considerando as relações entre Governo e sociedade civil e o papel desta na construção das políticas para o seu sistema de educação.

Para sustentar suas análises, baseia-se principalmente nas reflexões de Hannah Arendt sobre a ação dos conselhos nas democracias modernas e sobre como esses órgãos podem ser espaços de efetivação daquilo que a autora considera como a esfera pública construída nas relações entre aqueles que legitimamente governam e aqueles que são governados.

Suas conclusões indicam que, apesar do grande distanciamento do que, a partir da concepção arendtiana, se poderia denominar existência de uma esfera pública na experiência do CME, “[...] algumas aproximações [são] possíveis de ser constatadas,

sobretudo quando governo e sociedades civis se utilizam dos conflitos como possibilidade de estabelecer novos consensos em torno das políticas educacionais” (NATAL, 2011, p. 7).

A pesquisa de Oliveira (2011) toma como pressuposto a ideia de que os conselhos de educação, na intermediação entre Estado e sociedade, podem influenciar na instituição das políticas educacionais. Tendo como objeto de estudo o CME de Maricá, um dos primeiros municípios a institucionalizar esse dispositivo de gestão democrática na região do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, a pesquisa busca responder às seguintes questões: Quais as contribuições do CME de Maricá para a gestão democrática nas escolas municipais? Quais os efeitos produzidos pelas ações do CME sobre a gestão democrática nas escolas da Rede Municipal? Como os conselheiros percebem a gestão democrática na Rede Municipal de Educação?

As análises revelam que o processo de gestão democrática ocorre de forma lenta, mas contínua, naquele município, e que o funcionamento efetivo do seu CME é fundamental para o aperfeiçoamento do exercício participativo.

A pesquisa de Alves (2011) apresenta-nos o cenário de quatro CMEs (Anicuns, Nazário, Santa Bárbara de Goiás e São Luís de Montes Belos) dos treze municípios que compõem a microrregião de Anicuns, interior de Goiás. Suas análises revelam que a atuação dos quatro conselhos se configura como a de órgãos de Governo, prevalecendo práticas cartoriais que, via de regra, têm concentrado suas ações no cumprimento de funções administrativas. Tais conselhos restringem-se ao papel de legitimadores das ações do Poder Executivo, como meros executores da burocracia legal, em detrimento, principalmente, da participação na proposição, elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas implantadas nos municípios.

Como entraves, aponta limites no que concerne à democracia representativa na relação entre os conselheiros e seus segmentos; à participação, que se manifesta de modo restrito, ou funcional, ou tutelado; à falta de autonomia política e financeira dos colegiados; à supervalorização da capacitação *a priori* do sujeito como requisito para ser “bom” conselheiro; a contradições entre as funções legais e as exercidas pelos CMEs.

Como já referido, não conseguimos acessar o texto integral de duas dissertações: a de Marcelino (2011)¹⁴ e a de Rangel (2011)¹⁵.

Marcelino estabelece como objetivo geral analisar os reflexos das ações do CME na melhoria da qualidade do ensino escolar. Entende o CME como importante espaço para a construção da escola democrática, “[...] com melhores oportunidades para a classe trabalhadora, sendo efetivamente um instrumento para oportunizar uma educação (e não mero ensino) autônoma e emancipadora de fato e de direito” (MARCELINO, acesso em 17 fev. 2015). O resumo não traz indicativos das conclusões a que chegou.

No resumo de sua dissertação, observa-se que Rangel (Acesso em 17 fev. 2015) estabelece como objetivo de seu estudo “[...] traçar os recursos individuais e coletivos e a expressão destes no processo de participação e representação dos conselheiros”. O autor informa que o “[...] estudo aponta o real exercício da representatividade dos conselheiros em relação aos seus representados, no entanto, limitado acesso ao espaço participativo deliberativo ante o controle exercido pelo Poder Executivo municipal”.

Os estudos de Magalhães (2011) têm como objeto de análise o processo de construção da autonomia pelo CME de Anápolis, Goiás, no período de 2001 a 2008, a partir das ações que culminaram na ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, na ampliação do atendimento à educação infantil e na melhor aplicação dos recursos da educação. Aponta como resultado da autonomia, a participação do CME na tomada de decisões nas políticas para o Município, atuando como instrumento de regulação via burocracia, buscando superar a pobreza política por meio do aprendizado da participação.

Os apontamentos trazidos na pesquisa de Martiniano (2010) confirmam que a participação no âmbito do CME de Campina Grande é constante, porém instável; há dependência quanto às condições administrativas, financeiras e técnicas em relação à SME; a composição não é paritária, com maioria de representantes do Governo e,

¹⁴ Disponível em: <www.capes.org.br>. Acesso em: 17 fev. 2015.

¹⁵ Disponível em: <www.capes.org.br>. Acesso em: 17 fev. 2015.

ainda, a presença do Poder Legislativo; apresenta um número razoável de resoluções, em sua maioria relativas ao gerenciamento burocrático das escolas. O estudo também evidencia que os conselheiros têm compreensões diferenciadas sobre o significado de controle social, as quais, por sua vez, resultam em práticas participativas também distintas.

A dissertação de Moura (2010) é contundente ao concluir que os CMEs da microrregião de Guarabira, Paraíba, não se têm constituído como espaços democráticos, com participação política e de controle social. Têm sido “[...] órgãos disfuncionais, submetidos às estratégias governamentais, conduzidas pelas Secretarias Municipais de Educação” (MOURA, 2010, p. 155).

Embora tenhamos delimitado que nossa busca às produções acadêmicas percorreria apenas o período compreendido entre os anos de 2010 a 2014, consideramos necessária uma exceção para citarmos a pesquisa de Ferreira (2006)¹⁶ por ter como campo empírico um município da Região Metropolitana de Vitória. A dissertação de Ferreira (2006) e a de Natal (2011) constituem as únicas pesquisas que tratam do tema no âmbito do Espírito Santo.

O estudo de Ferreira analisa a participação da sociedade civil e a sua capacidade de influenciar políticas sociais, procurando avaliar se os conselhos representam um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade. Tem como objetivo geral analisar a influência do Conselho Municipal de Serra-ES na democratização das políticas educacionais em nível local.

Ainda sobre esse aspecto, analisa que os anseios por uma transformação radical da sociedade esbarram em heranças do País que, ao entrar no processo de modernização, o fez sem promover rupturas com suas elites tradicionais e oligárquicas. Para a autora, tudo isso se deu em consonância com as orientações de um projeto neoliberal arquitetado em nível internacional, por força de uma nova fase de acumulação capitalista.

¹⁶ Esta pesquisa não entra no cômputo das treze produções do período.

Finalmente, afirma que a criação dos conselhos municipais de educação, como espaços democráticos, participativos e contraditórios na condução da política educacional, representa um avanço na sociedade brasileira. Entretanto observa que “[...] esse potencial político dos conselhos está ameaçado frente às novas transformações do capitalismo contemporâneo, que submete tudo e todos à sua lógica destrutiva e incontrolável” (FERREIRA, 2006, p. 180).

5.3.2 Convergência dos estudos

De modo geral, os estudos revelam os entraves comuns a serem enfrentados para que os conselhos se constituam verdadeiros espaços de participação e experiência democrática.

O primeiro refere-se ao seu formato institucional: dentro da estrutura dos sistemas de educação, os conselhos municipais ocupam um lugar que tende à redução da sua capacidade de estabelecer as políticas educacionais, por questões materiais ou políticas. Nesse sentido, parece haver certa dependência do CME em relação à Secretaria Municipal de Educação, que acaba por comprometer a autonomia e a legitimidade conselhistas (FERREIRA, 2006; MARTINIANO, 2010; MOURA, 2010; OLIVEIRA 2011; BASÍLIO, 2012; PEREIRA, 2013; SOUZA, A. S., 2013).

Há entraves na dinâmica de funcionamento. Um deles refere-se às ações que acabam por favorecer as práticas burocrático-cartoriais. Há muitos conselhos que, por se manterem distantes, não conseguem informar a sociedade sobre seus atos, deixando-a alheia de suas ações e deliberações, quiçá de sua existência, contribuindo ou reforçando o *status* de submissão. Há também pouca ou nenhuma relação entre conselheiros e os segmentos por eles representados – desconectados, as demandas não chegam ao órgão, e suas ações muito menos são conhecidas na comunidade escolar.

Outro aspecto recorrente refere-se à composição dos colegiados, que acabam tendo participação limitada dos conselhos de escola, dos representantes estudantis, além de alguns atores que estão presentes em diversos outros espaços do Governo Municipal. A burocratização e o corporativismo também foram apontados, já que a

maioria do corpo conselhistas está, de alguma forma, ligada ao Poder Público, seja por representação, seja por vínculo empregatício. Nesse grupo de entraves, também estão os relacionados à paridade entre Estado e sociedade civil (FERREIRA, 2006; MARTINIANO, 2010; NATAL, 2011; ALVES, 2011; PEREIRA, 2013; SOUZA, A. S., 2013).

Também há baixa representatividade das entidades na sociedade em geral e reduzida participação dos segmentos mais pobres e menos escolarizados da população (FERREIRA, 2006).

Outro aspecto que compromete a participação das camadas populares e de outros segmentos da sociedade é a falta de conhecimento sobre as funções do Conselho. Há ainda o senso comum de que Educação é assunto para os profissionais da área porque são conhecedores da causa, entendem das leis, das correntes pedagógicas, dos filósofos da educação, principalmente por serem letrados e portadores de um saber que vai transformar o modo de pensar do povo (FERREIRA, 2006; MARTINIANO, 2010; NATAL, 2011; OLIVEIRA, 2011; PEREIRA, 2013; SOUZA, A. S., 2013).

Os estudos enfatizam que a participação encontra outros entraves presentes não só nos espaços dos conselhos, mas também além deles, referindo-se à herança de um país fortemente marcado pela pouca tradição dos componentes republicanos de nossa democracia. Tais entraves reforçam a construção de uma relação Estado/sociedade baseada no autoritarismo, na carência e no privilégio de alguns, mediada pela tutela e pelo favor e, mais recentemente, pelo populismo e clientelismo (FERREIRA, 2006; MARTINIANO, 2010; MOURA, 2010; ALVES, 2011; NATAL, 2011; OLIVEIRA, 2011; BASÍLIO 2012; PEREIRA, 2013; SOUZA, A. S., 2013).

Diante de um quadro tão desfavorável e, ao que parece, generalizado às práticas democráticas, os conselhos são cotidianamente bombardeados por ações que tentam minar o seu papel legal e político. Ainda assim, os estudos revelam também que esses espaços têm potencialidades como arenas de conflitos e negociação, confirmando o que a discussão teórica apresenta.

Na sequência, também argumentando sobre a necessidade de mais pesquisas sobre a temática, chamamos a atenção para o fato de a maioria delas terem como campo empírico conselhos de municípios de regiões metropolitanas ou de municípios mais populosos.

5.4 POR QUE PESQUISAR O CME/SM?

Sobre o conjunto dos estudos apresentados, vale destacar que cada um, a seu modo, nos ajuda a conhecer, em alguns casos reconhecer, práticas, esforços, desafios e possibilidades dos CMEs, além de suscitar reflexões que podem contribuir para o fortalecimento desse órgão como espaço da experiência democrática.

A esse respeito e considerando a modesta safra capixaba de estudos sobre a temática, destacamos a pertinência deste trabalho, visto que as duas únicas pesquisas encontradas (FERREIRA, 2006; NATAL, 2011) têm como campo empírico os CMEs de municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória, no caso o de Serra e o de Vitória, respectivamente.

Ademais, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2014) informam que 3.852 dos 5.570 municípios brasileiros têm até 20 mil habitantes, que representam 69,15% do total, evidenciando que mais da metade das nossas cidades é de pequeno número populacional, o que por sua vez reforça a necessidade de que os estudos contemplem também as experiências dos CMEs das pequenas cidades, não se limitando às regiões metropolitanas, como é o caso da produção capixaba.

Dos treze estudos encontrados no nosso levantamento, sete têm como objeto de análise o CME de cidades que compõem regiões metropolitanas. Um desses estudos não informa o CME, logo não há como saber sobre a cidade, muito menos sobre dados populacionais. Ainda assim, vale destacar que três desses municípios¹⁷, mesmo não constituindo áreas metropolitanas, são considerados grandes em virtude do número de habitantes, entre outros aspectos. A Tabela 11

¹⁷ Campos dos Goytacazes, RJ; Anápolis, GO; Mossoró, RN.

traz a população dos municípios cujos conselhos foram pesquisados nas dissertações apresentadas.

Tabela 11 – População dos Municípios-Sede dos CMEs Pesquisados.

| Município do CME pesquisado | Região Metropolitana que compõe | População estimada em 2014 (IBGE) | |
|---|--|-----------------------------------|--------|
| Campina Grande, PB | Região Metropolitana de Campina Grande | 402.912 | |
| Microrregião de Guarabira, PB | Região Metropolitana de Guarabira | Alagoinha | 14.188 |
| | | Araçagi | 17.186 |
| | | Belém | 17.545 |
| | | Caiçara | 7.298 |
| | | Cuitegi | 6.867 |
| | | Duas Estradas | 3.631 |
| | | Guarabira | 57.780 |
| | | Lagoa de Dentro | 7.592 |
| | | Logradouro | 4.206 |
| | | Mulungu | 9.796 |
| | | Pilõesinhos | 5.138 |
| | | Pirpirituba | 10.540 |
| | | Serra da Raiz | 3.172 |
| | | Sertãozinho | 4.811 |
| Vitória, ES | Região Metropolitana de Vitória | 352.104 | |
| Maricá, RJ | Região Metropolitana do Rio de Janeiro | 143.111 | |
| Cuiabá, MT | Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá | 575.480 | |
| Lages, SC | Região Metropolitana de Lages | 158.846 | |
| Duque de Caxias, RJ | Região Metropolitana do Rio de Janeiro | 878.402 | |
| Não informa o município do RS | Não informa a cidade | | |
| Quatro dos treze municípios que compõem a Microrregião de Anicuns, GO | Não | Anicuns | 21.338 |
| | | Nazário | 8.532 |
| | | Santa Bárbara de Goiás | 6.189 |
| | | São Luís de Montes Belos | 32.164 |
| Campos dos Goytacazes, RJ | Não | 480.648 | |
| Anápolis, GO | Não | 361.991 | |
| Mossoró, RN | Não | 284.288 | |
| Atibaia, SP | Não | 135.895 | |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014).

Nota: Dados adaptados pela autora.

Assim, fica evidente que as pesquisas tendem a acontecer nos maiores centros. Ainda que não fuja totalmente dessa característica, a escolha do CME de São Mateus – município do norte do Espírito Santo, 220km distante da capital, população estimada em 124.575 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014) – como campo empírico de nosso estudo, justifica-se, primeiramente, como já evidenciamos, pelos aspectos relacionados à nossa trajetória pessoal/profissional, no que diz respeito à defesa da gestão democrática

da educação pública, e pelo fato de a cidade, embora tenha população acima da média nacional, ainda se caracterizar como uma cidade do interior.

Relacionar CME e educação especial decorre do que apontamos anteriormente no que se refere ao enfoque das pesquisas, tanto as encontradas no nosso levantamento quanto as que vêm indicando estudos sobre a temática conselhistas, ao confirmar que elas têm tratado da participação social sob o guarda-chuva da gestão democrática, tomando por alvo os processos de criação, implementação e funcionamento institucional e sociopolítico dos conselhos (SOUZA; VASCONCELOS, 2006; SANDER, 2011). Sobre esse aspecto, vale ressaltar que, embora o enfoque possibilite conhecer o papel e a importância desses colegiados no processo de gestão democrática, ainda assim “[...] chama atenção para o reduzido número de estudos teóricos no campo da gestão, da autonomia escolar e do papel dos colegiados” (SANDER, 2011, p. 15). Este autor observa:

A análise aponta para a necessidade de estudos adicionais e com escopo ampliado para abarcar as questões de natureza sociológica e política da gestão escolar, na convicção de que os problemas enunciados só poderão ser explicados tendo como pano de fundo o contexto político mais amplo e a atual orientação dos programas de pós-graduação em educação no Brasil (SANDER, 2011, p. 16).

Dada a necessidade de mais estudos no campo da gestão, buscamos, conforme já anunciado, analisar o CME na interlocução com a política de educação especial, já que a LDBEN n.º 9.394/96 determinou que os sistemas devem assegurar a oferta de currículos, métodos, técnicas, recursos educativos, organização específica, terminalidade específica, disponibilização de professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns (arts. 59 e 60).

Nesse sentido, centramos nossas discussões sobre o CME/SM, com as lentes elisianas, procurando perceber seus traços específicos, apresentados em seguida, a partir de nossa ida a campo.

6 FIGURAÇÕES E TRAJETÓRIA DO CME/SM

“As leis não bastam. Os lírios não nascem das leis”.
Carlos Drummond de Andrade

O presente capítulo apresenta a sistematização dos dados coletados durante nossa inserção no campo empírico de investigação, onde buscamos identificar elementos que nos ajudassem a perceber e analisar as inter-relações estabelecidas nas figurações do CME/SM, que definem o *status* da política educacional local.

Utilizando as lentes elisianas, identificamos elementos que nos ajudam a compreender como a política educacional resulta de uma série de eventos intencionais ou não, de uma organização de variados elementos, que se vão somando e produzindo o cenário ideal. Para chegar a tais elaborações, apropriamo-nos dos termos elisianos de figuração, interdependência e balança de poder.

Vale destacar que, sintonizados com Elias (1993, 2001, 2006, 2011) e com Elias e Scotson (2000), para além de respostas afirmativas ou negativas, de cunho homogeneizador, procuramos compreender a experiência conselheira como processo histórico e, como tal, constituído de movimentos, com fluxos e refluxos, marcando a passos lentos tanto as estruturas individuais, quanto as sociais, a partir das figurações estabelecidas por seus membros, nas suas mais variadas teias de interdependência, num movimento histórico contínuo e articulado, desprovido de previsões e determinismos.

Assim, para compreendermos o lugar do CME/SM na definição da política educacional do SMS/SM, procuramos conhecer, além do processo de reorganização do Colegiado a partir de 2002, sua trajetória histórica, identificando seus primeiros passos, suas pautas de trabalho ao longo do tempo, buscando também identificar o processo de instituição do SME em 2004. Nessa viagem por parte da história da educação de São Mateus, voltamos nossos olhares para a composição do Colegiado atual (2015-2017), tentando enxergar as linhas que ligam seus conselheiros, ou, nos termos elisianos, as inter-relações estabelecidas entre eles e demais figurações sociais com as quais estejam inter-relacionadas.

Ao tomarmos o Colegiado como um membro das figurações históricas, percebemos que as inter-relações de seus representantes vão imprimindo na história da política educacional os acontecimentos que resultam da “[...] dinâmica do entrelaçamento, com seus numerosos altos e baixos, representando a continuação, no mesmo rumo, de movimentos e contra movimentos de mudanças antigas” (ELIAS, 1993, p. 263). E, como membro das figurações históricas, analisamo-lo sob uma figuração específica, cujas decisões e encaminhamentos estão vinculados ao equilíbrio de poder evidenciado nas inter-relações de seus membros e no jogo social, narrados tanto na elaboração quanto na implementação das políticas educacionais.

Sob o viés das figurações históricas, tomamos o CME como uma corte, como a da sociedade cortesã francesa, estudada por Elias, em que o poder é tensionado num jogo constante de disputas e negociações, orquestrado a partir de um plano de relações interdependentes entre seus membros. Na corte francesa, embora o imperador tenha descoberto como manter maior controle sobre os demais jogadores e com isso obter maior reserva e chance de poder, nem por isso podemos dizer, apoiados em Elias, que o poder seja estático. Para esse autor, “[...] a experiência de nossos dias refuta também a ideia de que um sistema equilibrado de unidades em livre competição – Estados, empresas, artesãos, o que quer que seja – possa ser mantido indefinidamente nessa situação de equilíbrio precário” (ELIAS, 1993, p. 264). Sobre a dinâmica da interdependência, descobrimos um Colegiado que se mantém em movimento, que pressiona e é pressionado num jogo de forças multifacetado, tensionando o sempre instável equilíbrio de poder.

A respeito dessa concepção, visualizamos no Colegiado constantes tensões vividas por seus membros, seja em relação à sua situação interna, externa, da política educacional, seja em relação a qualquer outro elemento de sua experiência social; há sempre alguma possibilidade em disputa.

Nessa compreensão, dirigimos nosso olhar para a composição do atual Colegiado, concentrando nossa atenção com vistas a identificar a condição de cada segmento e as relações que seus representantes vão desenhando no horizonte local. Ao focarmos na composição do Colegiado, identificamos dois grupos de conselheiros, ligados entre si pela mesma condição de conselheiro, mas com relações e

comportamentos diferentes, tais como os dos habitantes de Winston Parva, cidade na distante Inglaterra dos anos 1950, cujos grupos de moradores apresentavam formas e sentimentos de pertencimento diferentes entre si, como nos mostram Elias e Scotson (2000) na obra “Os estabelecidos e *outsiders*: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade”.

No que concerne a essa percepção, embora a literatura sobre participação seja unânime em evidenciar a importância do envolvimento dos diversos setores da sociedade na discussão, elaboração, acompanhamento e instituição da política educacional, ainda assim, ao analisarmos as figurações estabelecidas no nosso Conselho, vamos identificar, a partir de Elias e Scotson, um grupo de conselheiros na condição de estabelecidos e outro grupo na condição de *outsiders*. Os estabelecidos aqui são os conselheiros que provêm do magistério; e os *outsiders* são, literalmente, os *de fora* do magistério: invariavelmente, pais e estudantes.

Sob as lentes de Elias e Scotson, visualizamos o CME/SM num plano de figurações dinâmicas e inter-relacionadas, constituído de representantes estabelecidos e *outsiders*. Sobre essa visão, apresentamos as pautas nas quais o Colegiado se debruçou ao longo de sua curta história, oscilando entre momentos mais combativos e outros menos. Dos seus trabalhos, conforme orientam nossos objetivos, buscamos conhecer os encaminhamentos do Colegiado no que diz respeito à garantia de escolarização do público-alvo da educação especial.

Nesse horizonte, vamos encontrar um Conselho cuidadoso e atuante, se observado na dimensão técnica, mas, se observado na dimensão do controle e da mobilização social, enxergaremos um Colegiado que, momentaneamente, não tem conseguido acionar esses dispositivos.

Com relação a esse aspecto, lembramo-nos do que nos diz o poeta mineiro sobre as leis, que, em si mesmas, não bastam; além delas, ainda precisamos de mobilizações para que funcionem, pelo menos no nosso País de ainda curta tradição a aspectos relacionados ao Estado de Direito.

A fim de contextualizar nossa investigação, apresentamos, na seção seguinte, aspectos históricos do município de São Mateus-ES.

6.1 SÃO MATEUS – UMA HISTÓRIA QUADRICENTENÁRIA

São Mateus, município do norte capixaba, desde suas primeiras povoações colonizadoras, conta 471 anos. Sua história registra, além dos habitantes indígenas, a chegada de portugueses, italianos e africanos. A antiga vila foi palco de acontecimentos que narram, além da sua trajetória particular, episódios que guardam ressonância com um dos períodos mais nefastos da história do Brasil: a escravidão. Esse período de “[...] tanto horror perante os céus [...]” (ALVES, acesso em 15 fev. 2016) marcou indelevelmente a história da cidade que, à custa de muita resistência, ostenta nos dias atuais – na culinária, na religiosidade, no artesanato, na dança, nas cantigas ou nas crenças – o legado do povo que veio da África.

A primeira leva de seus colonizadores organizou-se às margens do Cricaré, rio de águas navegáveis, cujo porto fluvial serviu de acesso tanto às embarcações marítimas que transportavam a produção agrícola da região, quanto aos navios que alimentaram o comércio de humanos na aviltante lógica escravocrata.

O intenso movimento no seu porto proporcionou, ao longo do tempo, intercâmbio comercial, social e cultural entre aldeias e diversas comunidades da região e o restante do mundo. Como centro do comércio regional, a vila de São Mateus também foi responsável pelo surgimento e desenvolvimento de outras povoações que em sua órbita originaram outros municípios. Por essa relação matriarcal com os novos municípios, a cidade recebeu o título de *Rainha do Cricaré*.

Com o fim do tráfego dos navios que alimentavam o comércio de escravos e o consequente arrefecimento das atividades comerciais no Porto, a economia de São Mateus permaneceu, até meados do século passado, baseada na agricultura e no comércio desses produtos.

A partir dos anos 1970, com a descoberta de campos de petróleo na região, o Município passou a atrair investimentos do setor, transformando sua economia, que

atualmente se baseia na exploração desse recurso e dos serviços a ele relacionados. Também merece destaque a cultura da macadâmia, do café, da pimenta do reino, do coco verde e do eucalipto (HISTÓRIA, 2015).

As mudanças na base da economia desencadearam transformações intensas no Município. A chegada da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), por via da Coordenação Universitária Norte do Espírito Santo (Ceunes), com cursos de licenciatura em Educação Física, Ciências Biológicas, Letras, Matemática e Pedagogia, nos primeiros anos da década de 1990, trouxe, não só para São Mateus, como também para a região, grande mudança de perspectiva no campo educacional. Isso quer dizer que a Ceunes representou para as pessoas, tanto de São Mateus quanto da região, no plano particular, oportunidade de muitos cursarem o ensino superior e, no plano coletivo, mudança paradigmática na concepção do fazer educacional.

Os estudantes egressos da Ceunes foram assumir as mais diversas funções no campo educacional, ocupando cargos em escolas, secretarias, sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais, enfim, nas variadas funções e possibilidades que esse campo profissional abarca e demanda.

Apesar de legado profícuo, a Ceunes enfrentou grandes dificuldades de ordem política e financeira, correndo o risco de encerrar suas atividades. Na luta pelo não fechamento definitivo, a Coordenação passou pelo formato de Polo, e, em 2005, tornou-se o Ceunes, quer dizer, Centro Universitário Norte do Espírito Santo, trazendo na bagagem quadro de pessoal concursado exclusivamente para atuar no local, construção da cidade universitária e oferta de cursos de graduação (bacharelado e licenciaturas), pós-graduação (especialização e mestrado), entre outras perspectivas.

Em meio a um palco de transformações, com seus avanços e rupturas, existe um fazer e um pensar educacional em São Mateus, em grande parte, legado da Universidade, seja no formato da Ceunes, do Polo ou do Ceunes.

No item seguinte, tratamos de como as tendências descentralizadoras assumidas pelo País, a partir dos movimentos pela redemocratização, foram encaminhando a instituição dos sistemas municipais de educação e o afloramento dos seus conselhos. Resgatamos como esse movimento foi instituindo tendências até chegar ao CME/SM.

6.1.1 Autonomia e descentralização: a vez dos municípios

Num cenário de transformações, a *Rainha do Cricaré* contava, no ano 2000, com população de 90.342 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014). A chegada do novo milênio trouxe outras possibilidades de atuação e, em busca de maior autonomia no campo educacional, quatro anos depois, o Município instituiu seu Sistema Municipal de Ensino, regulamentado pela Lei n.º 327, de 26 de julho de 2004.

A opção pelo SME/SM, segundo declarações dos conselheiros, baseou-se na busca de autonomia para elaborar políticas de educação contando com a participação de sua comunidade escolar na definição de suas prioridades. Tais anseios são identificados em outros estudos de outros municípios que também optaram pelo SME. Segundo Sarmiento (2005), que analisou nove municípios mineiros que criaram seus Sistemas entre 1997 e 2000, a opção pelo SME confere aos municípios maior autonomia para o encaminhamento das questões relacionadas à sua área de atuação, no caso a educação infantil e o ensino fundamental. Ao optar pela criação do seu sistema de ensino, o município assume a responsabilidade pedagógica, administrativa e política da educação local.

A rigor, a alternativa pelo SME, além de contribuir, no âmbito geral, para o amadurecimento do exercício democrático, pressupõe que o fazer educacional de um dado SME seja resultado dos anseios de sua comunidade. Efetivamente, esses anseios são debatidos e levados a efeito a partir da voz dos variados representantes que constituem o CME, que assume centralidade como espaço legítimo de construção da política local (BORDIGNON, 2009; SARMENTO 2005; TEIXEIRA, 2004).

Sobre esse aspecto, estão as palavras de uma conselheira que participou dos primeiros momentos da organização do SME/SM. Ela declara:

Quando nós decidimos que íamos começar, que nós decidimos que tínhamos que fazer, que tínhamos que criar qualquer coisa... Queríamos uma diretriz e dizíamos: Tem legislação? Não. Então tem que criar [...] E aí, a gente começou a usar a legislação do Estado para fazer remoção, para fazer escolha de DT... A gente olhava, mas não era uma coisa própria, de acordo com a nossa necessidade... A gente adaptava, mas não era uma coisa nossa [...]. O Sistema veio por essa necessidade de organizar... O Conselho Estadual era muito distante, e nós precisávamos de tudo porque não tinha legislação... E quando mandávamos, era tudo muito demorado... Nossa! A questão da Educação dos Jovens e Adultos, por exemplo, que nós precisávamos regulamentar e ficou lá no Conselho Estadual quase um ano... Lá tem muito processo, muito trabalho [...]. Por que a gente tem que mandar para o Conselho Estadual, que é tão longe? Ele não está aqui, não sabe do nosso problema, da nossa dor, das questões locais... E para a gente, foi assim, um ganho muito grande o Conselho Municipal (CONSELHEIRA MARIANA).

As declarações da conselheira contextualizam a decisão pela instituição do Sistema, considerando a pertinência de se ter o órgão normatizador mais próximo e, talvez, menos burocrático ou, pelo menos, mais acessível.

São Mateus, no ano de instituição do seu SME, contava com 29.957 estudantes matriculados na educação básica, distribuídos entre as variadas dependências administrativas, conforme mostra a Tabela 12.

Tabela 12 – Matrícula da Educação Básica – São Mateus, 2004.

| Dependência Administrativa | Educação Infantil | Ensino Fundamental | Ensino Médio | Total por dependência | Percentual % |
|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------|------------------------------|---------------------|
| Estadual | 0 | 7.425 | 4.506 | 11.931 | 39,82 |
| Federal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Municipal | 4.925 | 10.173 | 0 | 15.098 | 50,39 |
| Privada | 651 | 1.578 | 669 | 2.928 | 9,77 |
| Total | | | | 29.957 | 100,0 |

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Acesso em 2 mar. 2015).

Nota: Dados adaptados pela autora.

Dos números acima, chama a atenção o tamanho da Rede Municipal, que assume mais da metade do total das matrículas informadas na educação infantil e no ensino fundamental. Das matrículas da educação infantil, 86,79% estão sob a sua responsabilidade, e o restante, 13,21%, sob a responsabilidade das instituições privadas. Não há nenhuma iniciativa da rede estadual voltada a essa etapa

educacional, muito menos da federal, que, somente em 2006, iniciará suas atividades com o curso Técnico em Mecânica, no IFES, *campus* São Mateus.

Ao analisarmos eventos sociais, de acordo com Elias (2001), devemos buscar estabelecer a cadeia de acontecimentos em que eles acontecem, cujas interdependências de seus indivíduos apontam para um entrelaçamento de outras interdependências. Assim, não podemos afirmar se o número de matrículas assumidas pela Rede Municipal foi determinante na opção pelo SME/SM, assim como não identificamos nenhum outro elemento interno que possa ter desencadeado tal processo, a não ser, como nos relatam os entrevistados, uma decisão compartilhada pelos gestores da educação, naquela época. Entretanto, importa observar que, mesmo já absorvendo mais de 50% das matrículas da educação infantil e do ensino fundamental, no ano seguinte à instituição do SME/SM, o Município acatou processo de municipalização, passando a assumir 59,73% das matrículas, conforme mostra a Tabela 13.

Tabela 13 – Matrícula da Educação Básica – São Mateus, 2005.

| Dependência Administrativa | Educação Infantil | Ensino Fundamental | Ensino Médio | Total por dependência | Percentual % |
|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------|------------------------------|---------------------|
| Estadual | 0 | 4.403 | 4.726 | 9.129 | 30,76 |
| Federal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Municipal | 3.857 | 13.867 | 0 | 17.724 | 59,73 |
| Privada | 720 | 1.498 | 603 | 2.821 | 9,50 |
| Total | | | | 29.674 | 100,0 |

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Acesso em 2 mar. 2015).
Nota: Dados adaptados pela autora.

Se abstrairmos do cômputo geral os números do ensino médio e considerarmos apenas as duas etapas da educação básica, educação infantil e ensino fundamental, veremos que a municipalidade tende a assumir, cada vez mais, as matrículas dessas duas etapas, com diminuição da oferta nas escolas estaduais. Todavia, é interessante observar o número de matrículas nessas etapas, comparando o ano de 2005 em relação a 2004. Observa-se uma redução de 1.068 matrículas (21,69%) na educação infantil. Já em relação ao ensino fundamental, o Município passou a

assumir uma ampliação de mais 3.694 matrículas, correspondendo a um aumento de 36,31%.

Sobre essa conjuntura, vale considerar os argumentos de Sarmiento (2005), que compreende que o final da década de 1990, pós LDBEN, o País passou por intenso processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental, resultante da política governamental dessa etapa de ensino na educação pública, proporcionada pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundef. Em sua análise, tal processo resulta de ações políticas oriundas dos governos centrais que repassam aos municípios novas responsabilidades, na linha de desconcentração de suas tarefas. Segundo a autora, a opção pelo SME vem acontecendo em locais em que se busca o alargamento dos espaços de participação social e política (SARMENTO, 2005).

Para Sarmiento, as mudanças municipais, além de seguirem um “clima” de forte tendência municipalista, dependem também da conjuntura do Poder Municipal, em termos de desenvolvimento econômico e social, e da orientação política do partido no poder.

Sarmiento (2005) expõe que a vinculação partidária do Executivo foi outro aspecto observado no estudo mineiro: os municípios administrados por partidos considerados populares, a partir de suas atuações na história brasileira, no caso o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Socialista Brasileiro (PSB), contam com círculos mais amplos de participação e discussão, como São Mateus, que, na ocasião, estava sob o comando do PSB nos mandatos que foram de 2001 a 2008. No período da municipalização, o Executivo do Estado (2003-2007) também estava sob as orientações do mesmo partido.

As informações adquiridas ao longo deste estudo levam-nos a afirmar que a instituição do Sistema local foi iniciativa do Executivo, cuja secretária de educação (2001-2008) participava da coordenação estadual da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), entidade que tinha a organização dos SMEs como uma de suas bandeiras.

Outro elemento – além da alternativa legal, explicitado no art. 211 da Constituição Federal, que assegura aos três entes federados a competência de organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino –, que pode ter contribuído para a opção de São Mateus pelo seu próprio sistema, relaciona-se com o momento municipalista, de fundo descentralizador, vivido no País após a Carta de 1988. Desde então, os CMEs são vistos como mecanismos necessários à gestão democrática da educação municipal. Temos aí um importante instrumento tanto na democratização quanto no fortalecimento da autonomia dos sistemas municipais.

Sobre a influência da UNDIME na decisão do SME/SM, diz-nos uma conselheira:

A gente entendia, ao que nos foi apresentado, que foi dado ao Município uma espécie de carteira de identidade em que o Município tinha opção de ficar ligado ao Sistema Estadual ou formular o próprio Sistema... A secretária de educação, na época, participava da UNDIME, e essa era “uma espécie de cobrança” da UNDIME (CONSELHEIRA AMANDA).

E outra também diz: *“Como a secretária de educação da época tinha ido para a UNDIME e foi bem num período que tinha começado uma motivação para organização dos conselhos [...]. E ela, como representante da UNDIME não podia não fazer o dever de casa” (CONSELHEIRA INÁCIA).*

Corroborando essas afirmações, Gomes (2011), em estudo sobre desafios e possibilidades do CME/SM, considera que a estruturação do CME esteja relacionada ao fato de a secretária de educação do período compreendido entre os anos 2000 a 2008 participar da UNDIME e perceber a importância de conferir ao CME as atribuições normativas.

No que tange à atuação desse movimento em âmbito nacional, Sarmiento (2005) observa que, criada em 1986 – com o enfraquecimento e a queda dos governos militares e o envolvimento dos diversos setores sociais na luta pela redemocratização do País – a UNDIME atuou, juntamente com entidades do magistério, sindicalistas, associações científicas e partidos políticos, nas batalhas em defesa da gratuidade do ensino público, da dotação automática de recursos para a educação e da aprovação de uma nova LDBEN, a qual deveria determinar a descentralização dos sistemas de educação.

A bandeira em defesa da descentralização veio a configurar-se no movimento pela autonomia municipal, que ganhou robustez após a aprovação da Lei n.º 9.394/96, seguido do 6.º Fórum Nacional da UNDIME, que, além de destacar a autonomia, destacou também a possibilidade de os municípios organizarem seus sistemas. Desde então, a entidade colocou em curso um projeto de descentralização e de valorização dos governos locais, o qual se manteve, conforme evidenciado nas declarações das conselheiras.

Ainda que os conselhos no País sejam associados à concepção de controle democrático a partir da Constituição de 1988 e que, sem dúvida, representem uma grande inovação política e institucional no formato das políticas públicas brasileiras, precisamos compreendê-los a partir do binômio descentralização/democratização.

Sobre esse aspecto, na revisão de literatura apresentada, em todas as análises identificamos que os conselhos são compreendidos como mecanismos da gestão democrática, com a virtude de aproximar a sociedade civil dos espaços de poder de decisão. Algumas análises (MARTINIANO, 2010; ALVES, 2011; SOUZA, A. S., 2013), todavia, procuram compreender como esses espaços colegiados figuram a partir do processo de municipalização, evocando a ideia da descentralização, num território tomado pela ideologia neoliberal colocada em curso a partir da Reforma do Estado.

Nesse sentido, Peroni (2013, p. 245) observa que no Brasil, assim como nos demais países latino-americanos, ocorreu um enorme descompasso entre a abertura democrática e a crise da democracia, uma vez que “[...] as estratégias do capital para superação da crise já estavam em curso e minimizavam os direitos sociais”. Naquele contexto, continua a autora, em que direitos sociais foram solapados e a democracia criticada, o País viveu, a partir dos anos 1980, intensa movimentação para abertura política, com ampla participação popular e forte organização da sociedade na luta pela volta da democracia, buscando a gestão democrática por meio da participação da sociedade nas decisões políticas, que se traduziria numa sociedade mais justa e igualitária.

Num contexto de otimismo com as manifestações populares pelas Diretas Já, o primeiro presidente eleito pelo povo após a Ditadura Militar, Fernando Collor de Mello, em 1990, “[...] tinha como programa a minimização do papel do Estado com as políticas sociais e um longo processo de privatização e mercantilização do público” (PERONI, 2013, p. 245). Com o *impeachment* de Collor de Mello, esse processo não foi barrado, e seu sucessor, Itamar Franco, o presidente que implementou o Plano Real, “[...] para minimizar a inflação, atraiu capital especulativo com juros altíssimos, o que provocou problemas para o capital produtivo e um aumento vertiginoso da dívida interna e externa” (PERONI, 2013, p. 245).

Com os louros por ter sido o ministro do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente do País e, em 1995, instituiu o Projeto de Reforma do Estado, apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). A Reforma previa a redefinição do papel do Estado, que deveria deixar de ser o responsável direto pela garantia do desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e de serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador.

Analisa a autora: “As políticas sociais, no plano, não foram consideradas atividades exclusivas do Estado e não pertenciam mais ao núcleo estratégico. Sua execução foi descentralizada para a sociedade por meio da privatização, da publicização e da terceirização” (PERONI, 2013, p. 245).

Nesse horizonte, a ideia descentralizante que vinha do clamor dos movimentos sociais por participação nos processos de decisão da vida pública passou a vislumbrar “[...] a ampliação do campo de atuação dos estados e municípios como forma de obter ganhos, eficiência e efetividade, além da ampliação da fiscalização e do controle social dos cidadãos sobre as políticas públicas” (SOUZA, A. S., 2013, p. 74).

Assim, tal clamor pela descentralização, a partir da municipalização vivida, deu-se “[...] não como compartilhamento de poder entre as esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da Federação” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 156). Para essas autoras, a municipalização como mera

transferência de responsabilidade não garante a democratização do poder. O fato de o município ter atribuição de educação em norma constitucional, em especial a educação infantil e o ensino fundamental, não garante que a gestão da educação seja, por si só, democrática.

As questões relacionadas à gestão da educação, observa Barroso (2002, apud SOUZA, A. S., 2013, p. 72), resultam de uma crise mais ampla que ataca seu modelo de organização e gestão, cujas tentativas de superação se evidenciaram a partir da descentralização municipal e da busca do reforço da autonomia escolar, bem como da contratualização da administração, responsável pela modernização e alteração na relação entre Estado e sociedade. No bojo dessas tentativas, surgiram mecanismos de prestação de contas e controle de qualidade, harmonizados com as reformas neoliberais, então em curso no País, que objetivavam conciliar, na educação, o papel tradicional do Estado com as vantagens do mercado.

Alves (2011) analisa que a LDBEN de 1996, com seus reflexos da concepção neoliberal no sentido de desconcentração de responsabilidades da esfera federal para os municípios, ao assumir a gestão democrática do ensino e a criação dos sistemas municipais, quando explicitou suas responsabilidades no âmbito local, evidenciou a necessidade de criação de órgãos normativos. A partir desse raciocínio, o autor aponta que “[...] há uma indução do governo federal para os municípios criarem seus sistemas e conselhos, ampliando o leque da participação social na gestão e controle da máquina pública”, entretanto, ressalta que isso, “[...] no determinado momento histórico desta década, possa significar transferência à sociedade das obrigações estatais” (ALVES, 2011, p. 50).

Resultante desse processo, esse autor apresenta duas realidades conselhistas: numa, resguardada na mobilização social, os colegiados representam instâncias de poder de organização social local; na outra, os que não têm o lastro do movimento social, que, segundo ele, são a maioria dos conselhos, sua criação passa pela ação exclusiva do Executivo, “[...] assumindo, muitas vezes o ônus do clientelismo, paternalismo, patrimonialismo e tantos outros *ismos* ainda muito presentes na gestão pública” (ALVES, 2011, p. 50).

Behring e Boschetti (2011), ao analisarem o controle democrático na política social no Brasil, observam que os conselhos, de modo geral, apresentam potencialidades como arenas de negociação e de aprofundamento da democracia. No entanto, segundo elas, há dificuldades para a participação social no sentido da transparência nas deliberações e visibilidades das ações, a ponto de democratizar o próprio sistema decisório. Para as autoras, outra potencialidade da participação dá-se com relação à maior expressão das demandas sociais, que pode provocar agilidade na promoção da igualdade e da equidade das políticas públicas e, finalmente, permear ações estatais na defesa e alargamento dos direitos.

Essas autoras afirmam que as potencialidades não têm sido plenamente realizadas por se depararem com obstáculos econômicos, políticos e culturais, que exigem persistência e a compreensão de que estão sendo empreendidas mudanças de longo prazo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 182).

A partir de tais reflexões, buscando estabelecer as relações entre CME, SME, municipalização, democratização e descentralização, nos apropriamos das indagações das autoras para, na sequência do texto, compreender a história do CME/SM:

[...] será que os conselhos estão sendo efetivamente esse *locus* de uma nova articulação Estado/sociedade e de afirmação de direitos, os quais envolvem um processo de planejamento de ações e de alocação de recursos consolidado no orçamento público, baseado em critérios de justiça social redistributivos e democráticos? [...] (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 182).

Ao considerarem a complexidade da sociedade brasileira, Behring e Boschetti afirmam que a análise da atuação conselhistas lhes permite afirmar que as conquistas no terreno da democratização, ao invés de serem alargadas e aprofundadas, podem estar sendo esvaziadas e desqualificadas, ainda que existam experiências exitosas. Assim, considerando as questões apresentadas, indagamos se o CME/SM constitui a regra ou seria a exceção.

Na sequência, apresentamos como ações foram encaminhadas pelo Governo local a fim de fazer o CME/SM efetivamente existir, uma vez que ele era previsto em lei municipal havia mais de uma década, mas sem nenhuma evidência de

funcionamento até aquele período. Apresentamos também como foi o movimento de instituição do SME/SM.

6.2 CME/SM – UMA HISTÓRIA RECENTE

Ao optar pelo SME, em 2004, o Município teve que organizar seu órgão normatizador, o CME, já previsto na Lei Orgânica n.º 01, de 5 de abril de 1990, cujo art. 203 determina:

[...]

Art. 203. Deverá ser organizado como órgão normativo, consultivo e deliberativo o Conselho Municipal de Educação do Município, composto por 1/3 (um terço) de representantes da administração municipal e 2/3 (dois terços) de representantes dos trabalhadores da educação, usuários das instituições oficiais de ensino e outras entidades da sociedade civil vinculadas às questões educacionais (SÃO MATEUS, 1990, p. 70).

Esse artigo, acompanhado de parágrafo único, estabelece as atribuições do órgão, seguido de seis incisos que tratam da natureza das atribuições, quais sejam: elaborar e manter atualizado o PME; examinar e avaliar o desempenho das unidades escolares componentes do SME; fixar critérios para o emprego de recursos destinados à educação, provenientes do Município, do Estado, da União ou de outra fonte, assegurando-lhes aplicação harmônica, bem como pronunciar-se sobre convênios de qualquer espécie; estudar e formular propostas de alteração de estrutura técnica administrativa, de política de recursos humanos e outras medidas que visem ao aperfeiçoamento do ensino; fixar normas para a fiscalização e supervisão, no âmbito de competência do Município, dos estabelecimentos componentes do SME; e, convocar anualmente a Assembleia Plenária de Educação (SÃO MATEUS, 1990).

Importa observar que, embora o Município só tenha optado pelo próprio Sistema de Educação quatorze anos mais tarde, em 2004, a lei supracitada, ao atribuir as funções do CME/SM, o fez na perspectiva do Sistema. Também importa observar a desigualdade na previsão de composição do Colegiado, ao definir 1/3 para representantes da administração e 2/3 para representantes dos trabalhadores da educação, dos usuários e ainda das entidades da sociedade civil.

De todo modo, embora previsto na Lei Orgânica desde 1990, somente cinco anos depois ele ganharia regulamentação na forma da Lei n.º 369, de 23 de agosto de 1995. Ainda assim, não encontramos nenhum registro ou informação de funcionamento até o ano de 2001, quando aparecem duas atas em que se discute alteração da Lei no que se refere à composição do Colegiado. Desde então, as reuniões deixaram de acontecer ou, pelo menos, deixaram de ser registradas, porque, depois dessas duas atas, só encontramos registro de trabalhos dois anos mais tarde.

Pelo teor das duas atas, é possível afirmar que aquela primeira formação tenha optado por aguardar a alteração de composição do Colegiado, que veio com a Lei n.º 188, de 20 de dezembro de 2002. Sob as novas disposições legais, o CME teve suas competências ampliadas e, a partir de outubro do ano seguinte, há registro de reuniões semanais em que foram discutidos assuntos, como o PME, o Regimento Interno do Colegiado, a eleição de presidente e a possibilidade de instituição do SME/SM.

Sarmiento (2005) observa que os conselhos pesquisados por ela, em termos de competências, apresentam algumas mais frequentes, como as que tratam de manifestação sobre planejamento plurianual e orçamento, fiscalização da aplicação de recursos, diagnóstico dos problemas do ensino e proposição de alternativas. A pesquisa identificou também competências de normatização para funcionamento de instituições educacionais, critérios para a proposta pedagógica e sugestão de medidas para a qualidade do serviço educacional. Tais competências, de modo geral, são as mesmas do CME/SM determinadas pela Lei n.º 188/2002, acima referida.

Para essa autora, há uma série de competências ligadas à política educacional que têm a ver com recursos, qualidade do ensino, autorização e funcionamento dos estabelecimentos, as quais são comuns à maioria dos conselhos, mas chama a atenção para o fato de haver também outras competências que atendem à especificidade local.

A ata analisada, referente ao dia 22 de novembro de 2003, registrou a eleição da primeira presidente do Conselho, cujo mandato foi marcado por longo e lento trabalho de organização interna, conforme depoimento de uma conselheira, que apresentaremos adiante. Naquela ocasião, as reuniões aconteciam quinzenalmente, tratando tanto da estruturação do Colegiado quanto de algumas demandas da educação municipal que começavam a chegar.

Na análise de uma conselheira das primeiras composições do CME/SM, o nascimento desse órgão – se concordarmos que foi a partir dessas ações que ele começou efetivamente a existir – deu-se, em grande parte, pela ação desbravadora de seus primeiros membros, fortalecidos pelo apoio da secretária de educação, que atuou entre os anos 2001 a 2008. Sobre os primeiros momentos do CME, revela-nos a mesma conselheira:

É muita inexperiência! Quando eu olho para trás, eu falo: - Gente do céu, que doidice foi aquilo?! Foi muita coisa! Tínhamos que ler, ler, ler... Tínhamos que fazer as condições para trabalhar! [...] Nossas reuniões começavam assim, a gente ia para lá para estudar aqueles documentos, para descobrir como aquilo funcionava... Nós sentávamos lá para estudar, para ler aqueles documentos e para descobrir como é que fazia e como é que não fazia! Nisso, ficou assim um ano... E eu comecei a pesquisar em sites, tentando entender [...] Depois nós começamos a nos reunir no terraço da Secretaria... Aí já começamos a participar das formações... Tinha o Toninho da Serra, que vinha nos ajudar... Depois teve um encontro na Serra, e aí eu comecei a me familiarizar e a entender como o Conselho funcionava [...]. Nós tínhamos uma pessoa que nos ajudou muito, que era o Toninho da Serra... e com a morte dele, ficou tudo muito solto, muito apagado... E aí nós fomos descobrindo como se fazia... Foi nesse ritmo que eu descobri que tinha que ter uma casa, um espaço. Nós estávamos no terraço da Secretaria... e que não podia, não devia. Então eu comecei a fazer essa conversa com a secretária... E comecei a procurar casa; ficávamos divagando sobre onde ficar porque tinham pessoas que vinham do interior, e aí começamos a pensar em questões como pró-labore... pelo menos para pagar passagem de quem vinha do interior, essas coisas... Então nós fomos aprendendo... fomos descobrindo (CONSELHEIRA AMANDA).

As declarações acima marcam tanto o nascimento do CME, suas primeiras descobertas, como a gestação do SME e evidenciam, entre outros aspectos, que a organização do Conselho se deu a partir de uma intenção clara da Secretaria Municipal de Educação, somada à grande disposição e coragem da composição inicial, que, mesmo sem saber exatamente do que se tratava, tentou fazer.

Como nos municípios mineiros estudados por Sarmiento (2005), o SME local foi instituído, conforme já afirmamos, pelo Executivo, e a LDBEN foi respeitada integralmente, sem nenhuma inovação. No nosso caso, uma vez que o CME foi instituído antes do SME, conforme apresentaremos, sua lei de criação teve que passar por alteração para que o órgão pudesse assumir a competência normativa. Por ter caráter consultivo e deliberativo, com função normativa, mais uma vez identificamos similaridades com os CMEs pesquisados em Minas, observando que lá a autora identificou um caso sem função normativa.

Ao consultarmos a Tribuna do Cricaré, observamos que a chegada do CME e do SME não ficou restrita apenas à comunidade escolar local. Pelas páginas do jornal, foi apresentado à sociedade regional o conjunto de ações empenhadas pelo Governo Municipal mateense na pasta da educação. Como mecanismo de registro da história, o diário guarda os acontecimentos da área educacional, tais como o da implantação do SME e das ações que a sua chegada desencadeou.

Há que observarmos que, embora a chegada do SME e seus primeiros anos tenham marcado um tempo de construção da política educacional, com reais iniciativas de abertura à participação, inaugurando um período de experiências de gestão democrática na educação da quadricentenária *Rainha do Cricaré*, consideramos que a versão jornalística apresentada à História nos dá apenas a versão das conquistas concedidas pelos órgãos do Governo local.

Ainda assim, no plano de organização estrutural do Sistema, encontramos um rico material com notícias sobre a lei que instituiu a gestão democrática nas escolas da Rede Municipal; a mudança de oito para nove anos do ensino fundamental; a municipalização do ensino; a revisão da lei do estatuto do magistério, como também a própria lei de instituição do SME.

No plano micro, matérias relacionadas à prática conselheira ganham destaque, realçando sua importância, em sintonia com o movimento conselhistas nacional. Há matérias sobre estudos e formações dos conselheiros, cujas fotos retratam cerimônias pomposas, com mesas compostas de autoridades locais, evidenciando

certa importância e notabilidade, episódios que nos anunciam uma “sociedade de corte”, conforme descrito por Elias (2001).

Nesse aspecto, na perspectiva elisiana, tais eventos remontam a uma corte. Para Elias (2001, p. 28), “[...] corte real e sociedade de corte são figurações específicas, constituídas por pessoas [...]”. Nesse sentido, aquela figuração de pessoas específicas, no caso a composição do CME, precisava ser retratada com distinção a fim de se lhe conferir poder e reverência, isto é, respeitabilidade e reconhecimento por parte da comunidade.

Além do CME, em particular, a educação de toda a Rede Municipal tem destaque no diário. São reportagens cotidianas, reportagens em cadernos especiais, cartas do leitor, anúncios da prefeitura sobre o assunto, enfim, variado material evidenciando investimento financeiro e humano no Sistema Municipal. Tudo é notícia: reforma de escola, chegada de laboratórios de informática, investimento em merenda, concurso público, festas escolares, desfile cívico, práticas de alfabetização, transporte escolar, formação de professores, inauguração de escola, matrículas, ações da educação infantil, da EJA, da educação especial, do ensino profissionalizante, da educação a distância, do ensino superior e a batalha pela Universidade Federal em São Mateus, como também a chegada da Escola Técnica Federal.

Fatos como esses nos reportam aos argumentos de Elias (2006) sobre os processos de formação e consolidação do Estado, quando veicula um conjunto de reportagens para a formação da opinião pública. Tais reportagens, ao serem disseminadas e circuladas entre os indivíduos de uma sociedade, tendem a consolidar a opinião pública sobre determinado tema. Elias (2006, p. 117) indica que isso “[...] significa uma extraordinária uniformidade de interesse em todo o reino insular [...]. Trata-se da uniformidade acerca daquilo de que se fala”. É relevante destacar que essas reportagens não oferecem apenas informações, mas também “[...] produzem assunto de conversação para integrantes de diferentes círculos sociais” (ELIAS, 2006, p. 119).

Apesar da parcialidade, tudo isso nos faz pensar que, naquele período, o Município experimentou certa empolgação e franco investimento tanto na instituição do SME como na divulgação das ações do Governo local na comunidade mateense.

No fluxo desses argumentos, Elias (2001), ao analisar as diferenças sociais expressas a partir da estrutura de habitação da corte francesa de Luís XIV, observa que as formas de moradia dos cortesãos ajudam a compreender determinadas relações sociais características daquela sociedade. Ele destaca que os diversos modos arquitetônicos de conceber as moradias correspondem às diversas funções sociais, evidenciando o *status* e a importância de seus habitantes. O tamanho e o esplendor das residências, para além de constituírem a expressão da riqueza de seu proprietário, constituíam a expressão primordial da posição e do nível social de seus moradores. Tais padrões obedeciam a um requintado jogo de posturas, falas e comportamentos, segundo as conveniências da posição ocupada. Nas palavras dele:

Dedica-se uma atenção extrema a cada manifestação da vida de uma pessoa, portanto também à sua casa, para verificar se está respeitando sua posição dentro dos limites tradicionais impostos pela hierarquia social. Essa atenção, assim como a consciência com que se observa tudo aquilo que um homem possui como referência a seu valor social e ao seu prestígio, corresponde perfeitamente ao aparato de dominação absolutista da corte e à estrutura hierárquica de uma sociedade centralizada em torno do rei e da corte. Essa atenção e essa consciência são produzidas na camada dominante como instrumentos de autoafirmação e defesa contra a pressão feita por quem ocupa um nível mais baixo (ELIAS, 2001, p. 77).

Atenta a esses aspectos, ao voltarmos o olhar para os primeiros anos do SME de São Mateus com a “dedicada atenção” e constante presença no diário local, compreendemos tal feito como uma tentativa deliberada de imprimir no ideário da comunidade o prestígio e a importância desse serviço dispensado ao povo pelo Executivo. A partir de Elias, ainda que consideremos outros tempos e outras inter-relações, vislumbramos aqui uma conjuntura de poder e distinção semelhante à cortesana, em que se mantém a mesma exigência de diferenciação e prestígio.

Ainda que as matérias jornalísticas evidenciem ar de importância e prestígio, os primeiros momentos do Conselho foram de estudo, com reuniões que aconteceram primeiro em espaço improvisado e, depois, no prédio da Secretaria Municipal de Educação, para onde os trabalhos foram transferidos. Em março de 2006, o

Colegiado ganhou novo endereço: uma casa alugada pela Secretaria, para funcionamento exclusivo do órgão, conforme atas dos períodos e as declarações da conselheira Amanda, que nos apresentou, linhas acima, o despertar da questão.

A saída do Conselho do prédio da Secretaria pode ser entendida como um apartamento simbólico muito significativo, que entre outras representações, marca o início da construção de uma identidade própria. A separação justificava-se pela necessidade de demarcar espaços e funções diferentes entre Secretaria e Conselho; a comunidade escolar precisava, quiçá precise, fazer tal distinção.

Espaço adequado, distante da Secretaria, é compreendido por Bordignon (2009) como as condições de funcionamento reais do CME, que guardam estreita relação com sua autonomia. Para ele, questões como a definição das normas de funcionamento, o instituto da homologação, a forma de escolha do presidente, a periodicidade de reuniões, as condições materiais e o apoio aos conselheiros “[...] indicam o grau de autonomia e sua importância na gestão do Sistema de Ensino” (BORDIGNON, 2009, p. 80).

Sob as lentes elisianas, percebemos um Colegiado que se vai constituindo e uma relação de dependência recíproca com a Secretaria que se vai estabelecendo. Tal como as interdependências do Rei-Sol e sua nobreza, a dinâmica de constituição do Colegiado propicia uma figuração de dependência entre as duas instituições e as esferas de atuação de seus indivíduos. Conforme apresentaremos adiante, o poder que decorre dessa figuração é dinâmico e se manifesta conforme as interdependências estabelecidas por seus membros, por conseguinte “[...] o aumento da margem de manobra de um determinado indivíduo, ou de um determinado grupo de indivíduos, pode levar à diminuição da margem de manobra de outros indivíduos” (ELIAS, 2001, p. 56).

Na marcha histórica, o ano de 2006, além de trazer o novo endereço do Colegiado, foi também o ano de sua primeira Resolução, a de número 01, de 29 de agosto de 2006, que dispõe sobre a ampliação do ensino fundamental para nove anos, que apresentaremos mais adiante, na Tabela 15.

Essa Resolução, embora tenha sido colocada em prática na Rede Municipal, não foi publicada. Esse detalhe é conhecido por muitos conselheiros como exemplo do que disse a conselheira Amanda sobre a inexperience nos primeiros tempos do Colegiado, em que tiveram que descobrir “[...] *como aquilo tudo funcionava*”.

A partir de 2007, podemos observar algumas mudanças importantes para o funcionamento do CME. A Secretaria Municipal de Educação colocou à disposição um servidor para assumir atribuições de secretariar aquele órgão, que começou a funcionar com expediente integral, aberto ao público. Nessa formatação, o Conselho era constituído de treze conselheiros titulares e igual número de suplentes.

No ano seguinte, novas alterações foram trazidas com a Lei n.º 694, de 27 de março de 2008, que incorporou a Câmara do Fundeb ao CME/SM, atendendo ao disposto na Lei Federal n.º 11.494/2007, que regulamenta esse Fundo.

Com essa alteração, novo processo de organização e estruturação aconteceu, e o CME passou a ser constituído por duas câmaras: a do Fundeb, com onze conselheiros, e a da CEB, com dez conselheiros. Com composição e atribuições ampliadas e regulamentadas na Lei n.º 694/2008, o presidente, que era representante da educação básica pública, isto é, professor da Rede Municipal, passou a ficar à disposição do órgão em horário integral, ainda que sem nenhuma menção na referida lei. Desde então, todos os presidentes passaram a ficar à disposição do Conselho. A Tabela 14 apresenta o segmento de cada um dos presidentes e a duração de seus mandatos.

Tabela 14 – Presidentes do CME/SM e suas Representações.

| Segmento que representa | Eleição e mandato |
|---|--------------------------|
| Representante da Educação Infantil | 22.11.03 a 22.5.07 |
| Representante do Magistério Público | 22.5.07 a 4.8.09 |
| Representante da educação básica pública | 4.8.09 a 11.5.10 |
| Representante da educação básica pública | 11.5.10 a 27.9.11 |
| Representante da educação básica pública | 27.9.11 a 13.12.12 |
| Representante de pais de alunos da educação básica pública – Associação Escola Comunidade (AEC) | 13.12.12 a 3.12.13 |
| Representante de pais de alunos da educação básica pública – AEC | 0.12.13 a 3.11.14 |
| Representante da educação básica pública | 3.11.14 - |

Fonte: Documentos do CME.

Nota: Dados adaptados pela autora.

Embora o CME/SM fosse previsto na legislação municipal desde 1990, nas fontes pesquisadas só encontramos registro do estatuto da presidência a partir de 2003¹⁸, quando o órgão estava sendo preparado para a chegada do SME/SM, que aconteceria no ano seguinte. Desde então, todos os presidentes tinham vínculo empregatício com a municipalidade. Os oito mandatos acima apresentados foram ocupados por cinco presidentes, com mais de um mandato. Todos eram professores efetivos da Rede Municipal de São Mateus, até mesmo quem estava na representação de pais de alunos da educação básica pública, já que, além de mãe, também era professora.

O fato de o servidor ter vínculo, de certa forma facilitava seu deslocamento para atuar como presidente, à disposição do órgão. Entretanto, não haver na legislação nada que contemplasse a situação do presidente tendia a fragilizar o *status* do Colegiado, além de manter na presidência apenas membros que tivessem vinculação trabalhista com a Prefeitura Municipal de São Mateus (PMSM), interferindo na possibilidade de os representantes da sociedade civil ocuparem o cargo.

Mais uma vez, as lições da corte francesa nos ajudam a observar o CME/SM, revelando-nos um Colegiado que, pela sua organização e as interdependências com o Executivo, assume na balança de poder a mesma posição desfavorável de dependência para a qual têm perdido outras experiências conselhistas, conforme evidenciado nas diversas pesquisas apresentadas na revisão de literatura.

De acordo com o autor de “A sociedade de corte” (ELIAS, 2001), a ordem hierárquica naquela sociedade, orbitando sempre nos domínios do Rei-Sol, oscilava constantemente, repercutindo um equilíbrio instável, muitas vezes provocado por abalos muito pequenos, chegando quase a ser imperceptíveis.

Do que conseguimos organizar até aqui, considerando as figurações assumidas entre governo e CME, numa analogia ainda que muito primária com os estudos elisianos sobre a sociedade cortesã francesa do século XVIII, acreditamos estar

¹⁸ Supomos que, anterior a 2003, a partir de uma ata de reunião realizada em 2001, a presidência fosse ocupada pelo secretário de educação.

evidente qual instituição estaria no papel de rei e qual no papel de nobreza, diante da grande dependência do Colegiado em relação ao Poder Executivo, tutelado pela Secretaria Municipal de Educação. A reorganização do Colegiado, como vimos, parte da decisão do rei, isto é, do governo. Suas experiências, formações, demandas, condições básicas de funcionamento e produção dependem do poder central. Sobre esse viés, sua história evidencia o pender desigual de uma balança de poder que tende, invariavelmente, para o Executivo.

Figurante nessa analogia, a criação dos conselhos, assegurada a partir da Carta Cidadã de 1988, permite um ambivalente serviço: serve tanto à aproximação da comunidade na definição dos serviços a ela oferecidos, quanto à justificativa de que tal aproximação deve ser tutelada pelo Estado, quando não, descartada.

Assim, os conselhos, como órgãos que pertencem à estrutura administrativa do poder estatal, compõem uma figuração capaz de executar apenas pequenos abalos na balança de poder. Semelhante ao que fez Luís XIV que, segundo Elias, soube manipular um estado de tensão, sobretudo entre os grupos que ele havia distinguido e aqueles que se destacavam por seus próprios títulos, promovendo um incessante e instável jogo de poder, a fim de manter o “equilíbrio das tensões” e assegurar o monopólio da realeza.

No percurso que segue, a fim de compreender melhor a figuração CME/SM, apresentamos as pautas sobre as quais os conselheiros se debruçaram, seja no estudo, na elaboração de normativas, nos debates, seja em outras proposições.

6.2.1 Produções normativas e variadas pautas

Conforme revelou a conselheira Amanda, com um pouco mais de estrutura de funcionamento e alguma bagagem sobre suas atribuições, o órgão conseguiu publicar as cinco Resoluções com as quais vinha trabalhando havia mais de um ano, as Resoluções CME/SM n.º 1, 2, 3, 4 e 5, todas de 2 de abril de 2008, que apresentamos na Tabela 15.

A partir daquele ano, o CME conseguiu estabelecer uma pauta diversificada de discussão, estudos e trabalhos. As atas analisadas revelam assuntos das mais variadas ordens, dividindo-se tanto entre aqueles relacionados à organização e à estruturação do órgão quanto entre os relacionados à política da educação local.

Em relação à organização e estrutura do Conselho, podemos citar, conforme nos revelam as atas do período, estudos sobre Regimento Interno, legislação de criação e regulamentação do órgão, suscitando discussões acerca de segmentos representados, organização interna para formação de conselheiro, participação em formações externas, funções das duas câmaras, limites da prática conselhistas, jeton, definição de quórum, definição de agendas de reuniões, titularidade, suplência e liberação do trabalho para participação nas reuniões.

No que se refere à política educacional, destacam-se estudos e debates sobre pareceres e resoluções que estavam em elaboração, convênios entre a PMSM e instituições filantrópicas, financiamento, limites do Fundef e expectativas do Fundeb, prestação de contas, qualidade dos serviços educacionais, consultas da comunidade, dentre outros. Tais discussões revelam as demandas vividas pela educação, cuja complexidade evidencia as questões que o SME/SM ainda não conseguiu aplacar, tornando-se assuntos permanentes na pauta, ainda que muitas vezes travestidos e atravessados por outros temas.

Muitos estudos e debates registrados nas atas e nos processos também ganharam peso de norma, conforme a Tabela 15, que enumera as Resoluções do CME.

Tabela 15 – Resoluções do CME/SM.

| ORDEM DE PRODUÇÃO | NÚMERO DA RESOLUÇÃO ¹⁹ | TÍTULO | OBSERVAÇÃO SOBRE PUBLICAÇÃO |
|-------------------|---|--|---|
| 1. ^a | Resolução CME/SM n.º 1, de 29 de agosto de 2006. | Dispõe sobre ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração. | Divulgada na comunidade escolar, sem publicação em veículo de comunicação. |
| 2. ^a | Resolução CME/SM n.º 1, de 2 de abril de 2008. | Fixa normas para a educação no Sistema Municipal de Ensino de São Mateus. | Publicada no Diário Oficial (DIO) de 30.4.2008. Inclui errata sobre os arts. 9.º, 17, 117 e 128, publicada no DIO de 5.10.2009. |
| 3. ^a | Resolução CME/SM n.º 2, de 2 de abril de 2008. | Regulamenta e estabelece normas para oferecimento da Educação de Jovens e Adultos – EJA. | Publicada no DIO de 30.4.2008. Inclui errata para os arts. 9.º e 17, publicada no DIO de 5.10.2008. |
| 4. ^a | Resolução CME/SM n.º 3, de 2 de abril de 2008. | Regulamenta e estabelece normas e condições para a oferta da educação infantil no Sistema Municipal. | Publicada no DIO de 30.4.2008. |
| 5. ^a | Resolução CME/SM n.º 4, de 2 de abril de 2008. | Regulamenta e estabelece normas para atendimento aos alunos com necessidades educativas especiais nas instituições de educação infantil e ensino fundamental. | Publicada no DIO de 30.4.2008. |
| 6. ^a | Resolução CME/SM n.º 5, de 2 de abril de 2008. | Regulamenta e estabelece parâmetros mínimos de distribuição de alunos por turma e limite mínimo de área física nas instituições de educação infantil e ensino fundamental. | Publicada no DIO de 30.4.2008. Inclui errata sobre o art. 3.º, publicada no DIO de 5.10.2009. |
| 7. ^a | Resolução CME/SM n.º 6, de 2 de março de 2010. | Dispõe sobre a possibilidade de avanços nas séries, ciclos ou etapas do ensino fundamental. | Publicada no DIO de 31.3.2010. |
| 8. ^a | Resolução CME/SM n.º 7, de 2 de março de 2010. | Estabelece normas referentes à classificação e reclassificação dos alunos. | Publicada no DIO de 6.4.2010. |
| 9. ^a | Resolução CME/SM n.º 8, de 2 de março de 2010. | Define diretrizes operacionais para implantação do ensino fundamental de 9 anos e altera a Resolução 01/2008. | Publicada no DIO de 15.4.2010. |
| 10. ^a | Resolução CME/SM n.º 10, de 22 de dezembro de 2010. | Define diretrizes operacionais para matrícula na pré-escola e no ensino fundamental. | Publicada no DIO de 14.3.2011. |
| 11. ^a | Resolução CME/SM n.º 11, de 11 de setembro de 2012. | Revoga a Resolução n.º 04/2008, regulamenta e estabelece normas de atendimento aos alunos público-alvo da educação especial nas instituições de educação infantil e ensino fundamental do Sistema Municipal de Educação de São Mateus. | Homologada em 28.1.2013. Sem publicação. |
| 12. ^a | Resolução CME/SM n.º 12, de 22 de agosto de 2014. | Revoga a Resolução n.º 11/2012, regulamenta e estabelece normas de atendimento aos alunos público-alvo da educação especial nas instituições de educação infantil e ensino fundamental do Sistema Municipal de Educação de São Mateus. | Publicada na Folha Acadêmica em 15.10.2014. |
| 13. ^a | Resolução CME/SM n.º 13, de 4 de novembro de 2014. | Trata do reconhecimento institucional da Escola para a Vida “Professor Mesquita Neto”. | Aguardando publicação. |

Fonte: Documentos do CME.

Nota: Dados adaptados pela autora.

¹⁹ Observando o número das Resoluções, percebemos que falta a que seria de número 9. Embora tenha pasta no CME contendo anotações e um projeto de resolução, não encontramos outras informações sobre homologação e publicação desse documento.

Das Resoluções do Colegiado, chama atenção o fato de a primeira e a segunda terem o mesmo número, embora sejam de anos diferentes. Isso aconteceu porque, como nos disse a conselheira Amanda sobre a inexperiência dos primeiros tempos, na ocasião da segunda resolução, eles não sabiam como enumerá-las e decidiram fazer como no CNE, em que todo ano a numeração começa em ordem crescente, seguida da data de aprovação. Entretanto, ao considerarem a produção do CNE, perceberam que essa opção poderia dificultar a distinção entre as resoluções, já que o CME, de acordo com a tabela acima, tem produção bem inferior à do CNE, ficando as resoluções locais limitadas quase sempre a terem o mesmo número. Só perceberam tal risco após a publicação da segunda e, ao elaborarem a terceira, resolveram seguir a ordem crescente, acompanhada da data de aprovação em plenário.

Tomada a decisão, aquela composição não registrou tal opção de forma que pudesse orientar as futuras composições. Sobre esse aspecto, no período de nossa observação no Colegiado, presenciamos alguns questionamentos entre conselheiros sobre a possibilidade de as resoluções futuras seguirem a forma do CNE, isto é, começarem todo ano com o número um. Depois de ouvirem as informações que trouxemos sobre o assunto, a atual presidente disse que levaria a situação à plenária para informação e registro em ata.

Outro aspecto que a análise da Tabela 15 provoca está relacionado à trajetória das produções do CME, em que percebemos intervalos longos entre uma resolução e outra. Pelo que nos dizem os processos analisados, as Resoluções de 2 de abril de 2008 estavam sendo elaboradas e estudadas pelo Colegiado já havia algum tempo. A plenária dessa data analisou e aprovou as cinco na mesma sessão.

As lacunas entre uma série de resoluções e outra também podem ser entendidas por questão de tempo, envolvimento e assunção com outras funções, que não apenas a normatizadora. A considerar as constantes observações sobre a antiga e desproporcional equação entre o excesso de trabalho e a falta de tempo dos conselheiros, é possível supor que, para realizar uma tarefa, eles deixavam de fazer outra, ou levariam mais tempo para fazê-las.

Com um espaço de quase dois anos entre a Resolução n.º 10/2010 e a n.º 11/2012, o Colegiado seguiu entre estudos e formações com a nova composição e as novas funções a partir da chegada da câmara do Fundeb, sem, contudo, produzir resolução. É nesse período que encontramos a sua primeira incursão sobre fiscalização dos recursos da educação. É nesse período também que encontramos registros de ações do Colegiado relacionados à sua função mobilizadora.

Sob a perspectiva de órgão de mobilização, identificamo-lo quando ele participou de atividades tentando demover o Governo local do fechamento de turmas e da realocação de crianças na educação infantil, no meio do ano letivo. Nesse episódio, depois de aconselhar a Secretaria, ele acionou a comissão de educação da Câmara de Vereadores, a comunidade escolar e o Ministério Público Estadual. Ele também assumiu sua função mobilizadora quando defendeu a participação da comunidade na escolha do diretor escolar. Nesse caso, o Colegiado, mais uma vez, foi contrário à decisão do Governo, manteve essa posição e mobilizou a comunidade.

Esses posicionamentos contrários às decisões do Governo custaram-lhe a pecha “[...] de que ele era um ‘inimigo’ [...]”. *A ideia era exatamente essa: de que o Conselho era contra o Governo. Então tudo o que o Conselho fizesse também era visto como algo que fosse contra o Governo* (CONSELHEIRA LETÍCIA).

Sobre as resoluções, importa destacar que esses documentos às vezes demandam novas análises, pela necessidade de adequação às alterações ocorridas na política nacional. Assim, depois de 2010, o CME/SM, além de outras atividades, teve que se debruçar sobre suas resoluções para estudar e alterar algumas delas, como foi o caso da Resolução n.º 04/2008, que apresentaremos adiante.

Durante o percurso desta pesquisa, identificamos comissões trabalhando na revisão das Resoluções n.º 1/2006, n.º 3/2008 e n.º 5/2008. Há também uma comissão trabalhando na elaboração da Resolução da educação do campo e da educação escolar quilombola.

Segundo o Regimento Interno do Conselho, as comissões são formadas para atender a alguma demanda específica. Depois de realizados os trabalhos, são

dissolvidas. No mural na sala de reuniões, há um quadro informando sobre as onze comissões de trabalho de 2015, que tratam de assunto, composição, prazos e observações sobre o andamento dos trabalhos. São todas da CEB, a saber:

- Comissão para estudo de dotação orçamentária do CME.
- Comissão para conferência de documentação referente aos atos de autorização, reconhecimento de escolas e calendário escolar.
- Comissão de estudo da EJA.
- Comissão da Educação do Campo e da Educação Escolar Quilombola.
- Comissão da Educação Infantil.
- Comissão da Educação Especial.
- Comissão de revisão da Resolução n.º 1/2008.
- Comissão para estudo da Resolução n.º 5/2008.
- Comissão de análise sobre fechamento de turmas
- Comissão para sugestões ao PME.
- Comissão de análise do Programa Anual de Qualificação Profissional para o Magistério/2016.
- Comissão para eleição e recomposição do Conselho.

Sobre os trabalhos, são recorrentes no Colegiado observações a respeito do volume de tarefas e da falta de conselheiros disponíveis. Com a indisponibilidade de muitos, a atual presidente (2015) vê-se obrigada a priorizar os assuntos, de maneira a aguardar o término de um trabalho para poder iniciar outro.

O reduzido número de conselheiros disponíveis para os trabalhos é um desafio que acompanha o CME desde o início de sua história. Relata-nos uma conselheira das primeiras composições que “[...] *quem participava das comissões eram sempre as mesmas pessoas*” (CONSELHEIRA INÁCIA). Outra conselheira de tempos mais recentes também faz declaração semelhante. Diz-nos:

[...] na hora da composição das comissões de trabalho, a gente sempre tentava garantir um representante da educação infantil, do fundamental... Não sei, mas, às vezes, eu tenho a impressão que têm sempre as mesmas pessoas em vários lugares... Você vai pro Sindicato, você tem as mesmas pessoas; você vai pro Conselho, são as mesmas pessoas; nas AECs, são as mesmas pessoas [...] (CONSELHEIRA JAQUELINE).

A impressão da conselheira sobre a falta de mais pessoas disponíveis às demandas educacionais é mencionada por outros conselheiros que se ressentem também de maior participação dos segmentos de pais e estudantes.

É pertinente observar que, embora a necessidade de maior participação de pais, estudantes e outros segmentos da sociedade civil, em geral, seja percebida e evidenciada nas conversas, não identificamos nenhuma ação que pudesse fortalecer a participação desses segmentos, além da iniciativa da presidente de ligar para alguns desses membros, reforçando a necessidade de presença nas plenárias.

Alguns assuntos, pela urgência de outros, acabam sendo postergados. Observa o conselheiro Altamiro que “[...] *no Conselho, assim como na educação, de modo geral, costumamos trocar a roda com o carro andando*”. Contraditoriamente, o espaço do planejamento e da antecipação no que concerne à elaboração das políticas educacionais ainda não conseguiu elaborar seus próprios planejamentos, ou, muito provável, ainda não conseguiu executá-los.

6.2.2 Pauta do CME/SM

Os documentos do Colegiado apresentam-nos seus trabalhos, tendências, avanços e refluxos na história do SME mateense. Ao nos debruçarmos sobre suas atas, identificamos que alguns temas vão e vêm, evidenciando as questões sobre as quais o Conselho tem trabalhado. Assim, destacam-se os relacionados ao financiamento da educação e uma coleção de questões a ele articuladas, tais como a distribuição de competências entre os entes federados e a falta do regime de colaboração entre eles, deixando os municípios com grandes dificuldades para cumprir suas atribuições, dificuldade por exemplo de acompanhamento dos recursos financeiros, somada à pouca transparência nos processos de gestão desses recursos como também de pessoas, nos processos de contratação e distribuição de profissionais.

Podendo ser compreendida como um desdobramento dos assuntos relacionados ao financiamento, a educação infantil figura nas discussões do Colegiado com pauta específica em torno de questões sobre falta de vaga, alimentação, espaço físico

adequado, distribuição de pessoal e remanejamento de criança durante o ano letivo, todas ditadas pelo imperativo econômico.

Também relacionados ao financeiro estão temas como oferta de vaga na Rede Municipal, formação e qualificação dos profissionais, transporte escolar adequado, conciliação de oferta e qualidade na garantia das modalidades, ampliação do tempo de planejamento dos professores conforme estabelecido na Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008, que institui o piso salarial para os profissionais do magistério público e determina que a composição da jornada de trabalho deva observar o limite máximo de dois terços da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.

Ainda que desvinculada da pauta econômica, a forma de provimento do cargo de diretor escolar na Rede Municipal é outro assunto que ocupou parte da pauta daquele Colegiado. A partir de 2009, o CME, literalmente, saiu às ruas em defesa da manutenção da participação da comunidade escolar no processo de escolha do diretor, conforme regulamentado pela Lei n.º 326, de 26 de julho de 2004, que dispõe sobre gestão democrática nas escolas de ensino fundamental da Rede Municipal. A questão é que a forma de provimento do cargo de diretor escolar, que vinha acontecendo desde 2004 na Rede Municipal, foi questionada pela nova administração (2009-2013).

O CME assumiu as discussões, participou de reuniões e estudos com diversas entidades e organizações sociais, políticas e religiosas na busca de apoio. Apesar de algumas mudanças, a eleição foi mantida e reorganizada pela Lei n.º 812, de 28 de outubro de 2009, “que dispõe sobre o processo para provimento das funções de diretores escolares das escolas de ensino infantil e fundamental da Rede Municipal” até 2011, quando o Tribunal de Justiça do ES acatou ação de inconstitucionalidade sobre a forma de provimento.

Naquele ano, o Conselho tentou discutir o assunto com o prefeito e o secretário de educação, apontando alternativas para que se mantivesse a consulta à comunidade, entendendo que o que feria a norma constitucional estava na forma de nomeação do cargo, com gratificação salarial. O CME, a partir do Parecer CME/SM n.º 02/2011,

orientou reedição de nova lei resguardando a consulta à comunidade escolar e posterior nomeação do cargo em comissão, tentativa sem resultado, visto que o Executivo decidiu pela nomeação do diretor, indiferente às orientações do Colegiado e da comunidade escolar.

Ainda assim, as atas registram muitas atividades, diversos debates e reuniões com variados segmentos da sociedade local. Vez por outra, o assunto volta à baila, como, por exemplo, nos debates realizados durante a elaboração do PME 2015-2025, que apresentaremos a seguir.

Ressaltamos que a organização e a forma como foi conduzido o processo de elaboração desse documento têm, na nossa mais superficial avaliação, grande débito com a participação de outros representantes, que não os diretamente ligados ao Poder Público, vinculados direto ao espaço da Secretaria Municipal de Educação. Ainda assim e por considerar sua complexidade, restringir-nos-emos ao que coube ao CME.

Na sequência, apresentaremos a participação do CME/SM no episódio de elaboração do PME.

6.2.3 O CME e o PME

Em setembro de 2014, o Executivo criou Comissão Executiva (Decreto n.º 7.456, de 22 de junho de 2014) para a organização do PME de São Mateus, que preparou estudo e apresentou documento orientador à comunidade. Dessa Comissão, chama atenção sua composição com doze representantes da comunidade educacional, dos quais nove eram da Secretaria Municipal de Educação, um do CME, um da Superintendência Regional de Educação e um da Faculdade Vale do Cricaré.

Os quatro representantes da sociedade civil eram de órgãos públicos, a saber: um da Secretaria Municipal de Finanças, um vereador, um advogado da defensoria pública e um do Poder Judiciário.

Mas mais emblemático sobre participação popular nas discussões e elaboração desse Plano foi o proposto no Regimento da Audiência Pública desse PME, intitulada “Plano Municipal de Educação de São Mateus-ES: vamos construir juntos a educação dos próximos 10 anos – 2015 a 2025”, que aconteceu no dia 23 de junho de 2015, numa manhã de sábado. A proposta apresentada pela Comissão foi aprovada pela assembleia, sem nenhum questionamento: propunha a mesa organizadora que as metas e estratégias do documento em análise²⁰ só fossem alteradas com emendas supressivas, isto é, o documento seria aprovado ou recusado em sua totalidade. Não havia possibilidade de nenhuma alteração, muito menos de acréscimo. Em outras palavras, ou se aceitava ou se excluía o que propunha a Comissão, sem negociações e debates.

Ainda que representado na Audiência aprovando seu Regimento, o CME foi posteriormente provocado por alguns membros e pessoas da comunidade educacional a tentar fazer alterações no texto, antes de ele ir a votação na Câmara de Vereadores. Assim, o Colegiado criou comissão especial para organizar e propor as alterações e conseguiu acrescentar várias estratégias ao documento da Audiência.

Na sessão de apreciação e votação na Câmara, com a presença da diretoria do Sindserv acompanhada de aproximadamente vinte professores, alguns membros do CME, outros vinte estudantes secundaristas e alguns membros da sociedade civil, três representantes de organizações envolvidas com a vida educacional fizeram uso da tribuna daquela casa de leis: uma diretora do Sindicato, um representante da União Municipal dos Estudantes Secundaristas (UMES) e um representante do CME, sendo este último o relator das emendas encaminhadas. Todos falaram sobre a importância do Plano para a educação local a um plenário que não somava cem pessoas.

Todas as alterações propostas vieram no sentido de acrescentar ou melhorar o texto, em variadas metas do documento; a única que, além de ser rejeitada, suscitou debate e até suspensão da sessão, dado o calor das discussões e das

²⁰ Do Plano, as únicas partes divulgadas foram as metas e as estratégias; não se divulgou, tampouco se discutiu, o corpo do que veio a ser a Lei n.º 104/2015, que instituiu o PME.

manifestações da assistência, foi a que tratava da forma de provimento do cargo de diretor escolar. As demais propostas foram aprovadas sem questionamento.

A forma de provimento do cargo de diretor escolar na Rede Municipal é, para o CME, conforme apontado anteriormente, assunto não resolvido. Depois de julgada inconstitucional a Lei que até então regulamentava o processo, o Executivo passou a fazer a nomeação do diretor a partir do que determina a Lei n.º 1.192, de 12 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a organização administrativa e sobre o quadro de cargos em comissão. Para o CME, naquela ocasião, tal opção, embora coerente com a natureza do cargo, que devia ser em comissão, não contemplava a dimensão política da participação, entendida como pilar da gestão democrática.

Assunto não resolvido, a curta história de participação da comunidade na escolha do diretor escolar é assunto que requer maior estudo e análise, por apresentar-se prenhe de reflexões sobre a compreensão de nossas práticas eleitorais, as contradições de uma sociedade que se autoproclama democrática e os limites da participação da comunidade seja na escolha, seja na definição das políticas educacionais.

Do que interessa ao nosso estudo, cabe ressaltar que, no documento proposto pela comissão executiva do PME, coube à educação especial a Meta 6, com dez estratégias. Depois dos acréscimos feitos pelo CME, a Meta ganhou mais oito estratégias retiradas do PNE 2014-2024.

As metas iniciais tratavam de aumentar o número de matrículas no Atendimento Educacional Especializado (AEE); aumentar o número de salas de recursos; promover trabalho colaborativo; garantir o cumprimento das diretrizes da educação especial relativas à matrícula, permanência e acompanhamento de alunos público-alvo dessa modalidade; garantir o atendimento escolar de zero a três anos na perspectiva de estimulação precoce para o desenvolvimento dos alunos público-alvo; garantir oferta de educação bilíngue em Língua de Sinais Brasileira – Libras, como primeira língua, e, na modalidade escrita, língua portuguesa, como segunda língua; garantir transporte para os alunos que necessitassem, bem como a adoção do sistema Braille de leitura para cegos e surdos-cegos; assegurar acesso,

permanência e qualidade do ensino aos alunos; criar centro multidisciplinar de apoio, pesquisa e assessoria; manter e ampliar programas suplementares que promovessem a acessibilidade nas escolas públicas; garantir, quando necessário, a continuidade da escolarização dos alunos com deficiência.

Com os acréscimos do CME, além das estratégias acima apresentadas, o Plano de São Mateus passou a garantir meios de transporte alternativo aos estudantes que não pudessem frequentar os espaços escolares, se impossibilitados de se locomover no transporte coletivo; contabilizar as matrículas da modalidade; fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola e ao AEE para o público-alvo; promover a universalização do atendimento à demanda manifesta; promover a articulação intersetorial entre órgãos e políticas públicas de saúde, assistência social e direitos humanos, com vistas ao atendimento escolar; implantar salas de recursos multifuncionais e fomentar a formação de professores para o AEE em escolas urbanas, do campo e das comunidades quilombolas; garantir o AEE em salas de recursos, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, de forma complementar ou suplementar, e criar equipe de professores para atender a demanda de escolarização do público-alvo, garantindo a oferta de professores de AEE, profissionais de apoio ou auxiliares, tradutores e intérpretes de Libras, guias-intérpretes para surdos-cegos, professores de Libras e professores bilíngues (SÃO MATEUS, 2015b).

Interessante destacar que, mesmo na Câmara, as pessoas presentes só conheciam o documento-base, apresentado na Audiência do dia 23 de junho. Nenhuma das pessoas teve acesso ao projeto da lei; o público só o conheceu, quando veio à luz a Lei Complementar n.º 104/2015, que “institui e aprova o Plano de Educação do Município de São Mateus e dá outras providências” (SÃO MATEUS, 2015b), um calhamaço de 125 páginas, publicado em 29 de junho de 2015.

Com um percurso digno de maior análise, o PME/SM conta seus primeiros meses no ocaso absoluto: a comunidade escolar lhe é indiferente e os gestores utilizam a “crise econômica atual” para reverem estratégias, como fora dito pelo secretário de educação em reunião com o CME, quando este o indagou sobre as projeções para 2016, considerando as estratégias do PME, segundo ata da reunião. A aprovação do

Plano também não suscitou nenhuma letra no jornal, que outrora anunciara a educação como a base do desenvolvimento social e sua pauta permanente.

Considerando todos esses percursos, acreditamos que, para melhor entendermos o CME/SM, precisamos identificar as linhas quase invisíveis que constituem sua composição. Os dois tópicos seguintes cuidam dessa arrumação; no primeiro, apresentamos discussão teórica a fim de que possamos compreender como tem sido processada na recente história dos conselhos – inserida no processo de descentralização do Estado, pela via da participação da sociedade civil – a representação de segmentos de setores populares como interlocutores entre a sociedade civil e os governos na elaboração de políticas educacionais. No item posterior, discutimos a atual composição do CME/SM, centralizando nosso olhar nas linhas quase invisíveis entre seus representantes e a Secretaria Municipal de Educação, que, na maioria das vezes, muito os aproximam, quiçá a ponto de aprisioná-los.

6.3 COMPOSIÇÃO E REPRESENTATIVIDADE NOS COLEGIADOS

Atualmente, os conselhos de educação são entendidos, pela sua natureza, como coletivos de tomada de decisões, em que o exercício democrático da cidadania institui novos valores e princípios. Dentre eles, destacamos a conscientização (FREIRE, 2005), que faz nascer o pertencimento ao bem público, no melhor sentido republicano, isto é, quando a figura do governante divide a cena com o cidadão, e cidadania passa a ser exercício de poder.

Sob as lentes elisianas, tomamos esses coletivos como configurações sociais específicas, em múltiplas relações de interdependência, cujos membros estão em constante relação de dependência, seja entre si, seja entre outros indivíduos ou grupos sociais com os quais convivem. Para Elias, cada homem, desde a tenra idade, compõe um quadro de multiplicidade com outras pessoas, sempre dependentes umas das outras.

A fim de compreender o CME/SM na sua configuração específica, recorreremos a Teixeira (2004), que, ao analisar a história dos conselhos de educação no Brasil, observa que, se muitos deles cristalizaram modelos burocráticos e cartoriais,

contraditórios às atuais exigências da sociedade, também constituem o espaço próprio de deliberações responsáveis. A autora acentua:

Se as funções técnicas que lhes foram atribuídas os afastaram da realidade cotidiana dos estabelecimentos de ensino, a participação popular pode representar a oxigenação de seus tecidos, desde que assegurada a proporcionalidade adequada à manutenção de suas funções normativas, ao lado da dimensão política que deve iluminar as decisões que lhes estão afetas (TEIXEIRA, 2004, p. 701).

Ao relacionarmos a participação popular à capacidade de oxigenação dos tecidos dos conselhos, depreendemos que aí esteja uma questão de sobrevivência desses órgãos, a fim de que eles se constituam em espaços de deliberações responsáveis, já que sem oxigênio não há vida. Para essa autora, no âmbito da educação local, ao se analisar composição e competências dos conselhos, a participação política da sociedade civil concentra importante elemento para a discussão.

Sobre esse aspecto, Teixeira (1999) analisa que a participação assume variadas formas da ação coletiva, substituindo, nos dias atuais, os modelos de participação ativa e direta, manifestados na América Latina nos movimentos pela redemocratização dos países, nos anos 1970 e 1980. Na sua compreensão, o conjunto de elementos que constitui o que se convencionou chamar de sociedade civil exige um caráter de institucionalidade, com base nos direitos fundamentais, a fim de impulsioná-los na conquista de novos direitos. Pela via do debate público, a partir da participação e da interferência da sociedade civil, as autoridades se veem tendo que assumir compromissos mediante políticas públicas, seja pelo atendimento de demandas pontuais seja pela criação de canais permanentes de interlocução entre sociedade e Estado.

Nessa relação sociedade civil-Estado, não existe a pretensão de a primeira assumir as estruturas na lógica do funcionamento do segundo, quer dizer, de a sociedade civil assumir a estrutura do Estado, embora haja o risco, e, caso aconteça, deixa de assim ser caracterizada; o seu papel é de influenciar sobre decisões e políticas.

A “participação cidadã”, na expressão de Teixeira (1999), mediante a organização em movimentos que congregam indivíduos, grupos e associações, utiliza-se de

instrumentos institucionais disponíveis, na busca de consensos para a definição de critérios e diretrizes que orientem a ação pública.

O CME, como órgão da esfera pública, com representação da sociedade civil e do Estado, por essa estrutura conta com a “[...] possibilidade de uma ação mais articulada e global das organizações e define as bases para uma ação política sobre as esferas de decisão do poder” (TEIXEIRA, 2004, p. 702).

No nosso caso, mesmo que o processo para composição do CME/SM, exceto aqueles de livre indicação do Executivo que apresentamos logo a seguir, aconteça por eleição entre seus pares, como sugere Bordignon (2009), a forma de escolha dos representantes e a própria composição desses órgãos têm muito a revelar sobre a concepção e a natureza desses colegiados.

Esse autor sugere que a composição do Conselho contemple o sistema de ensino como um todo e lista, para tanto, dirigentes, profissionais da educação, estudantes e seus familiares. Acrescenta que associações comunitárias, conselhos tutelares e outras representações devem ser considerados. Entretanto, como problematizam Behring e Boschetti (2011), embora os Conselhos tenham potencialidades para se constituírem como arenas de negociação na esfera sociedade-Estado a ponto de beneficiar populações inteiras, política e historicamente excluídas, e de aprofundar o exercício democrático, há também grandes dificuldades para essa realização. As dificuldades apontadas por essas duas estudiosas da política social convergem na mesma direção dos entraves apontados nos estudos apresentados na revisão de literatura.

Destacam essas autoras, haver no País em torno de 20 mil conselhos espalhados por estados e municípios, em diversas áreas – educação, saúde, trabalho, previdência, assistência social, segurança alimentar, cidades, desenvolvimento rural. Além dos conselhos de educação anteriormente apresentados por nós, as autoras observam que quase todos os municípios têm conselhos nas áreas de saúde e assistência, evidenciando a capilaridade com que esses espaços se vêm apresentando no território nacional.

Mas, ao superar a euforia que tais números, eventualmente, possam causar, há que se observar se está, como está e a serviço de quem está acontecendo o controle da política pública, via participação, já que “[...] a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar o poder invisível” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 180).

Na perspectiva de “eliminar o poder invisível” dos governos, a participação da sociedade civil ganha centralidade. Nos quadros da história brasileira, a composição dos conselhos foi mudando ao longo do tempo, tanto pelos requisitos exigidos quanto pela forma de chegar a esses espaços, assim como também pela natureza de suas funções. Nos primeiros colegiados, concebidos para o assessoramento do Governo, os conselheiros eram escolhidos pelo Executivo com base no “notório saber” educacional e na representatividade dos graus de ensino, como também dos diferentes estados e regiões do País. O novo contexto democrático, instaurado pela Constituição de 1988, além de ampliar, inaugurou critérios de representatividade social no processo de escolha dos conselheiros. Desde então, a composição dos conselhos passou a ser constituída da pluralidade social, contemplando a representação do saber acadêmico aliada à do saber popular, e a demandar tanto o saber letrado quanto a pluralidade dos saberes presentes na vida social, porque a ação dos conselheiros “[...] requer *saberes* – acadêmico e da vivência – ambos com percepção política das aspirações sociais” (BORDIGNON, 2009, p. 68). Quanto maior a diversidade e a origem desses saberes, desses olhares, mais potente será o Conselho, porque mais campo de visão e capacidade de discussão ele terá.

Bordignon, entretanto, observa que o significado de representação nesses espaços guarda muitas tensões e polêmicas. Explica ele:

Distinguir é preciso, e com meridiana clareza, a natureza de cada espaço de participação social. **Um é o espaço da defesa dos interesses corporativos, e outro, o da defesa dos interesses coletivos.** Um é o objetivo da parte, da categoria representada, e outro, o do todo social, onde transita e atua o conselho de educação. O conselho exerce o cuidado do projeto educativo fundamentado na cidadania, na nacionalidade, que requer visão do todo social, construída pelos diferentes *pontos de vista* dos diferentes segmentos sociais. O interesse coletivo se situa acima e além dos interesses singulares das categorias. A natureza dos conselhos não comporta categorias hegemônicas, uma vez que estas tendem a afirmar o interesse da parte, em detrimento do interesse coletivo (BORDIGNON, 2009, p. 71, grifo nosso).

Assim, ainda que seja assegurada a pluralidade na composição do Colegiado, e ainda que esta possa enriquecer o debate e este traduzir-se em políticas que atendam aos interesses da coletividade, firmando o Conselho como porta-voz na intermediação entre sociedade e Estado, há que se ter a clareza de que o papel dos representantes está para além da defesa dos interesses de seu segmento: utiliza os olhos do segmento em questão para analisar um dado tema.

6.3.1 Composição do CME/SM

A literatura conselhistas até aqui utilizada apresenta os CMEs com grandes semelhanças dinâmico-organizacionais. Ainda assim, considerando os indicativos elisianos, tomamos o CME/SM por suas configurações específicas e focalizamos sua composição a fim de tentar visualizar as inter-relações estabelecidas entre seus membros. Para tanto, procuramos identificar a complexa rede de representações e as relações estabelecidas entre seus membros na atual composição. As Tabelas 16, 17 e 18 apresentam com minúcias a formação do Conselho em 2015.

Tabela 16 – Câmaras do CME/SM 2015.

| Conselho Municipal de Educação de São Mateus | | | |
|--|--------------|-----------------------|--------------|
| CEB 10 segmentos | | Fundeb 7 segmentos | |
| 12 titulares | 12 suplentes | 10 titulares | 10 suplentes |
| 24 conselheiros | | 20 conselheiros | |
| 44 conselheiros | | | |

Fonte: São Mateus (2015a).

Nota: Dados adaptados pela autora.

Atualmente, o CME compõe-se de duas câmaras: a da Educação Básica tem dez segmentos, com 24 conselheiros entre titulares e suplentes; a do Fundeb tem sete segmentos distribuídos entre vinte titulares e seus respectivos suplentes, que são nomeados pelo prefeito.

Tal distribuição veio a partir da nova ordenação trazida com a Lei Municipal n.º 1.399/2014, que altera a formação anterior, excluindo o segmento do Sindicato da Câmara do Fundeb, em conformidade com a Portaria FNDE n.º 481, de 11 de

outubro de 2013, que estabelece procedimentos e orientações sobre criação, composição, funcionamento e cadastramento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, de âmbito federal, estadual, distrital e municipal. A alteração na composição traz para o CME, especificamente para a CEB, a representação do ensino superior público e do ensino técnico, também da rede pública.

Apesar de os conselheiros, nas entrevistas, considerarem a necessidade de ampliação na composição e de as atas das reuniões nos períodos que precedem a recomposição do Colegiado terem esse assunto como pauta exclusiva, ainda assim, a composição é constituída, na maioria, de profissionais da educação da Rede Pública Municipal. A Tabela 17 apresenta os segmentos, conforme o Decreto n.º 7.772/2015, que nomeia os membros do Colegiado.

Tabela 17 – Segmentos Representados no CME/SM – 2015.

| Conselho Municipal de Educação de São Mateus | | | |
|---|---|---------------------|---|
| CEB | | Fundeb | |
| Qtd. assento | Representações | Qtd. assento | Representações |
| 1 | Pedagogo | 2 | Poder Executivo Municipal |
| 2 | Educação básica pública | 1 | Professores da Edu. básica pública |
| 1 | Pais de alunos da educação básica pública – AECs | 1 | Diretores de escolas básicas públicas |
| 2 | Entidades afins | 1 | Conselho Tutelar |
| 1 | Diretores das escolas básicas públicas | 2 | Pais de alunos da educação básica pública |
| 1 | Educação básica pública, indicados pelo Poder Executivo Municipal | 2 | Estudantes da educação básica pública |
| 1 | Estabelecimento particular | 1 | Servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas |
| 1 | Alunos do ensino superior | | |
| 1 | Ensino técnico da educação pública | | |
| 1 | Ensino superior da educação pública | | |

Fonte: São Mateus (2015a).

Nota: Dados adaptados pela autora.

Para podermos ter uma compreensão melhor do desenho do atual CME/SM, consideramos importante saber se seus membros, titulares ou suplentes, têm vínculo empregatício com a Secretaria Municipal de Educação de São Mateus. Abaixo, apresentamos a situação dos 44 membros do CME, destacando aqueles com vínculo de trabalho com essa Secretaria (Tabela 18).

Tabela 18 – Inter-Relações entre Membros do CME/SM e a Secretaria Municipal de Educação.

| Conselho Municipal de Educação de São Mateus | | | |
|---|--------------------------|---|--------------------------|
| CEB 10 segmentos 24 membros | | Fundeb 7 segmentos 10 membros | |
| Representantes | Vínculo com a Secretaria | Representantes | Vínculo com a Secretaria |
| Pedagogo | X | Poder Executivo Municipal | X |
| Educação básica pública | X | Professores da educação básica pública | X |
| Pais de alunos da educação básica pública – AECs | - | Diretores de escolas básicas públicas | X |
| Entidades afins | X | Conselho Tutelar | - |
| Diretores das escolas básicas públicas | X | Pais de alunos da educação básica pública | - |
| Educação básica pública, indicados pelo Poder Executivo Municipal | X | Estudantes da educação básica pública | - |
| Estabelecimento particular de ensino | - | Servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas | X |
| Alunos do ensino superior | X | | |
| Ensino técnico da educação pública | - | | |
| Ensino superior da educação pública | - | | |

Fonte: Documentos do CME.

Nota: Dados adaptados pela autora.

O desenho atual mostra-nos que a grande maioria dos membros do Conselho tem relação de trabalho com o Poder Público Municipal via Secretaria Municipal de Educação. Dos dezessete segmentos, dez são ocupados por pessoas que estão vinculadas à Secretaria Municipal de Educação através de alguma relação de trabalho. Em miúdos, temos: dos dez segmentos da CEB, seis são ocupados por servidores municipais; dos sete segmentos do Fundeb, quatro são ocupados por membros que também têm relação de trabalho com a Secretaria.

Esse aspecto, embora contraditório com relação ao desenho ideal dos conselhos, não está restrito ao CME/SM, conforme evidenciado em outros estudos (FERREIRA, 2006; MARTINIANO, 2010; MOURA, 2010; OLIVEIRA 2011; BASÍLIO, 2012; PEREIRA, 2013; SOUZA, A. S., 2013). A relação de grande dependência do CME com a Secretaria Municipal de Educação, tanto por questões estruturais e de funcionamento quanto por disposição e disponibilidade de pessoas para os

trabalhos, acaba por comprometer seu funcionamento, sua autonomia e sua legitimidade. A esse respeito, os apontamentos trazidos no estudo de Martiniano (2010) mostram que a participação no âmbito do CME pesquisado se revela instável, com composição não paritária, em que a maioria de representantes é do Governo, evidenciando dependência quanto às condições administrativas, financeiras e técnicas à Secretaria Municipal de Educação.

De modo geral, dos dezessete assentos no CME/SM, apenas seis não são ocupados por profissionais do magistério²¹: o de representante de pais e estudantes – que cumulativamente tem uma cadeira na CEB e outra na Câmara do Fundeb –, o dos representantes técnico-administrativos e o do Conselho Tutelar. Os demais são ou de professores ou de pedagogos. Ainda assim, os representantes técnico-administrativos, embora não sejam profissionais do magistério, provêm das mesmas instituições escolares, carregados, muitas vezes, das mesmas impressões dos colegas do magistério.

O conjunto de interconexões entre conselheiros e Poder Público, embora natural, revela-nos, nos termos elisianos, as coerções que fazem pender a balança de poder no Colegiado. Sobre a grande presença do magistério na composição do CME/SM, um conselheiro faz a seguinte consideração:

***Temos um conselho que produz para dentro.** Se a maioria de sua composição é de professores, o pensamento predominante vai ser para dentro da escola, e de elementos fundamentais para esses sujeitos: os professores... E para os que estão na parte externa da escola, que são os usuários da escola, o alvo da escola, o alvo da Educação? Pode ser que sejam criadas normativas que não são o desejo do usuário, do alvo da educação (CONSELHEIRO RUBENS, grifo nosso).*

As declarações do conselheiro e o conjunto de informações até aqui apresentadas revelam “[...] diversos graus de independência e de dependência entre os indivíduos, ou seja, diversos graus de poder em suas relações recíprocas” (ELIAS, 2001, p. 158). Com isso, queremos dizer que as relações de poder atravessam os multifacetados quadros interdependentes, visto que elas são dinâmicas e acompanham o movimento das múltiplas relações estabelecidas. Assim

²¹ Profissionais do magistério, conforme estabelecido na Resolução CNE/CEB n.º 01/2008 (BRASIL, 2008).

compreendemos que a afirmação de que “*conselho produz para dentro*” também revela o frágil equilíbrio das tensões vividas naquele Colegiado.

A partir de nossas observações, seja no expediente do CME, seja nos seus documentos, podemos dizer que esses segmentos – representantes do Conselho Tutelar, de pais, de estudantes e de servidores técnico-administrativos – são os que menos participam das atividades do Colegiado. Nas doze comissões acima apresentadas, não identificamos a participação da representação de pais em nenhuma das comissões de trabalho. Por outro lado, identificamos a participação da representante de estudantes do ensino superior em três comissões, em uma das quais foi a relatora. Há que se destacar, entretanto, que esta última representante é também professora da Rede Municipal, licenciada para estudos. Dos outros dois segmentos, Conselho Tutelar e servidores técnico-administrativos, nenhuma participação, nem mesmo presença nas reuniões.

Sobre os demais segmentos, interessa destacar ainda que até mesmo três dos quatro membros representantes das entidades afins têm vínculo trabalhista com a Secretaria: são professores atuando em outros espaços, como entidade filantrópica, sindical e comitê temático de representação popular. O representante deste último segmento, além de atuar ali, ocupa cargo na Secretaria.

Há que se destacar, sobretudo, que a lotação dos profissionais na Secretaria Municipal de Educação, até o ano de 2015, ainda mantinha o critério das aproximações políticas, não havendo nenhuma norma que estabelecesse critérios precisos para a lotação de tais profissionais. Somente neste ano houve seleção específica no processo de contratação em designação temporária para o cargo de inspetor, e o concurso público, ainda em processo, contemplou a primeira vaga para esse cargo; os demais seguem como antes.

Mais uma vez, as análises elisianas nos ajudam a perceber como elementos que podem parecer desconectados estão inter-relacionados e interferem nos resultados. Ao analisar a distante França do século XVIII, Elias (2001, p. 29) perguntava sobre que

[...] figuração de homens interdependentes [...] possibilitou, a indivíduos singulares, e seu pequeno círculo de ajudantes, manter a sua dominação e de sua dinastia como soberanos absolutos, ou quase absolutos, sobre uma maioria esmagadora de súditos, muitas vezes por um longo período [...].

Para analisar as muitas questões decorrentes dessa primeira, o autor elaborou uma requintada teoria que investigou a estrutura e a dinâmica das relações sociais em torno da corte real do *Ancien Régime*, tendo como bússola o desejo de prestígio e aceitação que alimentava uma constante tensão entre os eleitos às graças reais.

Em seus estudos, Elias (2001) identifica um complexo círculo de dependência entre os grupos sociais, em que todos os indivíduos estão inter-relacionados pela necessidade de distinção e prestígio. Para ele, mesmo Luís XIV, o Rei-Sol, que comumente é considerado “[...] como o exemplo máximo do soberano absoluto, irrestrito, onipotente, num exame mais detido aparece como um indivíduo que, em virtude de sua posição como rei, fazia parte de uma rede muito específica de interdependências [...]” (ELIAS, 2001, p. 29). A tensão resultante entre os grupos interdependentes era o combustível que alimentava a dominação do rei, que descobriu como manipular tais necessidades e extrair delas um certo equilíbrio, ainda que instável.

Desse imbricado jogo, compreendemos o CME como um membro social, inter-relacionado com os demais membros que compõem aquela figuração por linhas de dependência, não só de prestígio e aceitação, como na corte francesa, mas também das mínimas condições de funcionamento. Conforme apresentado, na formação analisada, os conselheiros que mais têm participado dos trabalhos do CME são os que têm vínculo empregatício com o Governo Municipal. Mais uma vez, a tutela do Estado se mantém, como apontado nos estudos apresentados (FERREIRA, 2006; MARTINIANO, 2010; MOURA, 2010; OLIVEIRA 2011; BASÍLIO, 2012; PEREIRA, 2013; SOUZA, A. S., 2013).

Outro aspecto que merece destaque é o número dos representantes indicados pelo Executivo: são três. Essa situação ganha maior complexidade quando identificamos que os diretores escolares têm assento nas duas câmaras e que a nomeação deles para a função do cargo de diretor não atende a nenhum critério regulamentado, além

do aspecto subjetivo e político. Nessa condição, indiretamente, esses diretores também podem ser entendidos como representantes do Executivo.

Outro elemento que não pode ser desconsiderado nessa composição é o fato de alguns representantes estarem exercendo outras funções, desconectadas daquele segmento que representam. Essa situação é de abordagem bem delicada porque a lei que estabelece a composição não esclarece se, por exemplo, para a representação de pedagogo, bastaria que o representante tivesse a formação em pedagogia, ou se deveria, também, estar exercendo a função de pedagogo.

Dessa maneira, dos dezessete segmentos que constituem o Conselho pleno, identificamos três, cujos conselheiros não estão exercendo suas funções no segmento por ele representado, mesmo que no quadro do magistério. A Tabela 19 mostra a situação.

Tabela 19 – Desvios na Representação do CME.

| Representação | Situação do representante |
|--|--|
| CEB – representante de pedagogo | Tem a formação, mas atua como diretora escolar há mais de três anos. |
| CEB – representante da educação básica pública | Professor - atua como coordenador do Polo de Ensino a Distância há mais de três anos. |
| Fundeb – representante de professores da educação básica pública | Professora e pedagoga - atua como assessora pedagógica no Polo de Ensino a Distância há mais de dois anos. |

Fonte: Documentos CME.

Nota: Elaborado pela autora.

Além dessa situação, há ainda casos em que o conselheiro representa, sim, um segmento do qual ele faz parte, mas também mantém uma relação muito estreita com a Secretaria Municipal de Educação, por conta de cargo ou função ali desempenhada. Num território de cuidados e preocupações permanentes, que pode dar a dimensão e os limites da autonomia, estão os servidores cedidos, os licenciados e os de livre nomeação, como é o caso dos já referidos diretores escolares. São ao todo dez conselheiros.

Essa dezena, somada aos seis representantes do Executivo, expressa o total dos que participam mais ativamente das ações do Colegiado, revelando que as

atividades do CME/SM ainda são muito tuteladas pelo Poder Público e que o Conselho continua a “*produzir para dentro*” (CONSELHEIRO RUBENS).

Ainda sobre o atual desenho, é necessário observar que no CME não há diretriz, além do que indica a Portaria n.º 481/2013 acima referida, que trate da condição e dos impedimentos para representar algum segmento. Sobre essa situação, há ainda a dificuldade que o CME tem de compor alguns de seus segmentos.

Com essa composição, o CME/SM percorre 2015 com 24 conselheiros novos, dos quais 22 estão estreando na função e dois já estiveram em outros mandatos. Quer dizer, em números absolutos, mais da metade dos conselheiros do CME não recebeu nenhuma formação relativa ao desempenho de sua função.

Durante nossas observações nas reuniões plenárias²², constatamos a dificuldade que tem o Colegiado de atingir o quórum, havendo situações em que a presidente, ou outro conselheiro, chega a telefonar para que outro membro venha ajudar a validar a sessão. Essa dificuldade, embora não seja constante, acompanha o CME há algum tempo, segundo trazem suas atas, em que vez ou outra, havia deliberações que deixavam de ser tomadas por falta de quórum.

A lista de presenças evidencia que há alguns segmentos que não têm conseguido participar das reuniões, muito menos das comissões, como é o caso do Conselho Tutelar e dos servidores técnico-administrativos²³, que não participaram de nenhuma reunião ao longo desses meses de pesquisa. A justificativa foi a mesma: falta de liberação do trabalho. Vale observar, no entanto, que a Lei n.º 369/1995 e a n.º 188/2002 confirmam, no art. 18, que a função de conselheiro é considerada de relevante interesse público e social, e ressaltam que o exercício dessa função tem prioridade sobre o de qualquer outro cargo público na municipalidade.

No curso deste ano, o CME, embora tentasse, não conseguiu organizar uma formação inicial para seus novos conselheiros. Em 2014 e 2015, o Governo Federal,

²² O Regimento Interno determina que as plenárias aconteçam ordinariamente na primeira terça-feira de cada mês.

²³ Titular e suplente desse segmento são representados por Auxiliares de Serviços Gerais (ASGs), lotados em escola.

através do Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação (PROCONSELHOS), em parceria com a UFES, ofereceu curso de extensão a distância a todos os CMEs do Espírito Santo. Nas duas ocasiões, São Mateus inscreveu conselheiros para as vagas oportunizadas, mas nenhum deles conseguiu concluir. As conselheiras Jaqueline e Cristiana relatam que todos os cursistas desanimaram porque não lhes fora disponibilizado o transporte para os encontros em Vitória, que, ao longo do curso, foram cinco.

Ainda assim, o CME segue com suas atividades cotidianas, inserindo na pauta de suas plenárias, quando possível, estudos sobre legislação, e tentando participar de encontros e eventos ocasionais que possam enriquecer as discussões e melhorar seus trabalhos.

Durante nossas observações, registramos que os conselheiros estão sempre tentando executar suas tarefas o mais rápido possível a fim de voltarem para suas outras atividades profissionais. Em duas ocasiões, depois de vencer a permanente dificuldade de garantir quórum para apreciar e votar as matérias do dia, a presidente propôs dividirem o tempo da plenária para estudar a legislação e o próprio regimento, mas os conselheiros foram desculpando-se e saindo. Numa, cuja proposta foi estudar a Lei n.º 327/2004, que instituiu o SME/SM, a plenária terminou com apenas cinco conselheiros; noutra, que trouxe o estudo do regimento, terminou com quatro.

A conselheira Letícia compreende que a falta de formação compromete a atuação do conselheiro e, por conseguinte, o andamento dos trabalhos do órgão. Afirma:

A composição do Conselho hoje não é uma composição de discussão. O que nós temos hoje dentro do Conselho como representantes... não sei se eles ficam acuados, pela forma com que nós nos posicionamos... Nós, que já estamos há mais tempo... Os conselheiros mais novos ainda não entendem o funcionamento, porque, quando eu entrei, nós fizemos um estudo sobre o que era o Conselho. Esse ano, com essa eleição e a entrada dos novos conselheiros... eles não passaram por isso... então não há entendimento claro do que é o Conselho, da sua função e da função do conselheiro... Muitas vezes, parece que elas estão ali, mas não há uma participação de discussão... do estudo... então a coisa não anda, fica travancada... (CONSELHEIRA LETÍCIA).

Mesmo sem formação para os conselheiros, as atividades do CME vão sendo encaminhadas; os veteranos colaboram com os mais novos, orientando sobre a dinâmica dos trabalhos que acontecem, em clima harmônico, sem diferenciação entre representantes de um ou outro segmento. No entanto, observamos que, durante as plenárias, há um pequeno grupo de seis conselheiros que fala mais, que se manifesta mais e também que se inflama mais contra posturas adotadas pelo Governo Municipal, quando em desacordo com as normas do CME ou com os interesses da coletividade. Esse grupo é também o que mais participa de comissões e que assume a relatoria ou a liderança de alguma atividade.

Outro grupo que também identificamos é o dos conselheiros, que, considerando seus lugares e cargos, não se manifesta abertamente como o primeiro, mas concorda com ele e o apoia. Esses conselheiros também participam dos trabalhos das comissões, mas poucos assumem a dianteira dos trabalhos. Durante as plenárias, colaboram com a presidente prestando esclarecimentos e trazendo informações. Quando há alguma matéria de maior discussão, procuram acompanhar o assunto, mas guardam suas manifestações. Às vezes, conversam baixinho com o conselheiro ao seu lado. Há ainda o grupo de conselheiros que só participa das plenárias: vem, acompanha as discussões e vota. Não se manifesta e pouco interage.

Como a maioria dos conselheiros provém do magistério, esse grupo fica mais à vontade para questionar, discordar, opinar, corrigir, falar e até se movimentar durante os trabalhos. Diferente do “grupo dos professores”, os representantes de pais e estudantes – ainda que bem recebidos e tratados com muita distinção tanto pela presidência quanto pelos demais membros – não transitam por aquele espaço com o mesmo pertencimento.

No aspecto do pertencimento, reservadas as diferenças entre as duas situações, enxergamos aqui, no CME, os dois grupos sociais a partir dos quais Winston Parva, cidade inglesa de nome fictício estudada por Elias e Scotson (2000), ficou conhecida: com uma configuração de moradores considerados estabelecidos e outra de *outsiders*, que, sob muitos aspectos, aprisionados nas interdependências locais, eram complementares e se reproduziam uns aos outros.

Para os dois autores, os estabelecidos constituíam o grupo dos moradores mais antigos, de cuja tradição decorria o poder e a autoridade. A identidade grupal, a identidade do “nós”, partilhada pelo sentimento de “fazer parte”, criava sólidos laços entre as pessoas que haviam crescido e, possivelmente, prosperado naquela comunidade. Os *outsiders*, por sua vez, vindos de outras regiões, eram estigmatizados por atributos associados à violência e a toda sorte de delinquência. E seriam sempre os forasteiros.

Na nossa associação, há que se distinguir, no entanto, que entre os dois grupos de conselheiros – o de professores e “os outros” – não identificamos as tensões apontadas no caso inglês; a semelhança baseia-se nas formas como os dois grupos de membros do CME experimentam a prática conselhistas a partir do sentimento de pertencimento.

Sem a mesma desenvoltura dos *estabelecidos*, a pequena participação e o envolvimento desse grupo são recorrentes em outros estudos, considerados como um entre os muitos outros entraves para que os CMEs se constituam em instituições de participação democrática. Como anteriormente apresentados, recentes estudos (FERREIRA, 2006; MARTINIANO, 2010; NATAL, 2011; OLIVEIRA, 2011; PEREIRA, 2013; SOUZA, A. S., 2013) apontam que o baixo comprometimento e participação das camadas populares e de outros segmentos da sociedade civil, incluídos pais e estudantes, se dá pela falta de conhecimento, por parte da sociedade, sobre as funções do Conselho, somada ao fato de haver uma espécie de senso comum sobre a Educação ser assunto para seus profissionais, vistos como aqueles que detêm o conhecimento relacionado ao tema.

Ainda sobre esse aspecto, os estudos enfatizam que a pequena tradição brasileira no que diz respeito aos componentes republicanos de nossa democracia são entraves que reforçam o anteriormente apontado e que, sob a compreensão elisiana, favorecem o comportamento *outsider*.

Outro aspecto observado nas plenárias e que merece menção é o fato de as sessões serem conduzidas de pé pela presidente, enquanto os demais conselheiros permanecem acomodados em cadeiras individuais. Segundo ela, essa opção é

“*coisa de professora*”, que não consegue falar estando sentada; entretanto, em outras ocasiões acrescenta que permanece de pé para também observar melhor as reações e a linguagem corporal dos conselheiros; uma espécie de vigilância. Sobre esse aspecto, compreendemos que a configuração de conselheiros se estabelece numa vulnerável balança de poder, em que coesão e coerção são experimentadas em doses proporcionais para a conservação do equilíbrio de poder, sempre instável.

Considerando o todo de nossa permanência no expediente do Conselho, registramos que, embora exista empenho de muitos conselheiros para melhor exercerem suas funções e contribuírem para a Educação, percebemos maior relevância em atividades normatizadoras, dando ao Colegiado um cunho burocrático, mais uma vez confirmando os entraves identificados em outros estudos e apresentados na revisão de literatura.

Durante nossa permanência ali, não identificamos nenhuma atividade de cunho mobilizador. Enquanto o Colegiado se debruça em leis, normas, diretrizes e resoluções para criar outras normas, outras diretrizes, ele se distancia da sua dimensão mobilizadora e política.

Numa análise perspicaz sobre a necessidade de formação para os membros do CME, o conselheiro Rubens tangencia a questão da produção normativa:

O Conselho, pela sua representatividade tem que ter mais estudo, estudo mesmo teórico sobre a educação. O Conselho tem estado muito voltado para as demandas de normatizações... Mas eu só posso criar normativas a partir das leituras que eu faço do momento atual da educação... O conselheiro precisa tomar pé da situação, porque nenhuma normativa é neutra, nenhum ato na educação é neutro. Então, para que lado, que posição o Conselho vai tomar?

A esse respeito, Alves (2011), ao analisar a trajetória dos conselhos anteriores a 1988 e a carga de atribuições advindas do Executivo, observa que eles foram assumindo, principalmente no período do regime militar, um formato mais de consultoria do que de planejamento. Assim, foram constituindo-se no cenário nacional como “[...] órgãos de assessoramento para execução de práticas cartoriais, de despachos e análises documentais” (ALVES, 2011, p. 48). De tal herança, mesmo depois da Carta Cidadã, esses colegiados apresentam reflexos de feições técnico-burocráticas, alienando-se de práticas de controle e mobilização social.

A maioria dos conselheiros, apesar do seu tempo escasso, usa o espaço do Conselho para falar de suas experiências no trabalho e na vida. Isso acontece tanto antes das reuniões quanto durante o café, que é um momento em que muitas vezes continuam a tratar dos assuntos da reunião.

Nas conversas e também nas entrevistas realizadas, é bem marcante o apreço que o conselheiro nutre pelo Conselho. Há uma dignidade em fazer parte daquele Colegiado, ainda que se conceba que aquela instituição careça de reconhecimento por parte tanto da comunidade escolar quanto do Poder Executivo. O conselheiro entende que é reconhecido pela comunidade, mas só por uma parte dela, os profissionais; os estudantes e os pais ainda não o conhecem na sua plenitude. Com relação ao Poder Executivo, a expectativa é de que suas solicitações ganhem prioridade e de que toda a ação educacional do município tenha o CME como personagem fundamental.

Nesse apreço, os membros tentam resolver questões até de estrutura para melhorar os trabalhos do Colegiado. Durante nossa permanência ali, acompanhamos os trabalhos de venda de uma rifa para aquisição de uma filmadora, que, entre outros usos, serviria para o registro das reuniões, a fim de melhorar a qualidade das atas. Também tivemos notícias de que, no início do ano, uma conselheira resolveu fazer a capina da área externa da casa do CME, de tão urgente que isso lhe parecia. Citamos ainda os lanches de todas as plenárias, que são doados pelos próprios conselheiros. Nessa lista de doações, há uma constante, que é a doação de ligações para celular por parte da presidente e da secretária, porque o telefone do CME só realiza chamadas para telefone fixo. Na necessidade, são seus celulares que resolvem.

Sem deixar de registrar seu apreço pelo CME, o conselheiro Rubens apresenta-nos a seguinte análise:

O Conselho Municipal de Educação de São Mateus já marcou espaço no Município. Ele é reconhecido como um instrumento que contribui, que tem papel, que tem função... mesmo que em algum momento da história a Secretaria não reconheça isso. Mas não é o reconhecimento da Secretaria que vai dizer se ele é importante ou não... É pela própria dinâmica dele, pela firmeza que ele tem, pela capacidade de grandes debates que ele faz [...]. Uma preocupação que eu tenho é que o Conselho e a Secretaria

têm-se constituído como dois grandes polos, inclusive em certos momentos, polos de enfrentamentos. Acho o confronto importante. Em alguns períodos da história do Conselho, é claro que vai predominar um pensamento; em determinado momento da história, há a predominância de um pensamento e de uma entidade, de uma instituição... que isso, às vezes, não é bom porque vai se caracterizando como sendo espaço de disputa por interesses mais corporativistas do que interesses gerais da Educação [...]. Pela representatividade que o Conselho tem, o confronto e o conflito de ideias deveriam ser mais permanentes... Existe uma fala de algum segmento muito presente e boa parte dos outros segmentos muito calados.

Esse debate nos remete às análises elisianas sobre a necessidade de equilíbrio das tensões na balança de poder. O conselheiro ressalta a importância de o Colegiado manter o debate, ainda que com reservados percentuais de tensão. Entretanto, revela-se preocupado quando percebe que tais percentuais ultrapassam a margem de equilíbrio.

Sobre outros pontos que vão contornando e dando visibilidade ao desenho do CME/SM, vale destacar que, durante as entrevistas, vários conselheiros fizeram declarações sobre aquele espaço, concebendo-o como “[...] *uma escola, um espaço de aprendizagem, [e também] um espaço de tensões*” (CONSELHEIRA CRISTIANA). Vários conselheiros afirmaram ter decidido ir para lá pela necessidade de estudar, a fim de melhor compreender as questões da política educacional e também contribuir com suas vivências e seus outros estudos. Como espaço de aprendizagem coletiva, “[...] *há possibilidade de troca, há possibilidade de conversa... Você está discutindo, você está colocando questões para o Sistema... o Sistema faz, não faz, retoma... e isso aí é bacana*” (CONSELHEIRO ALTAMIRO). Na síntese da conselheira Jaqueline, o CME guarda a “*riqueza das diferenças*”.

Se acumular riqueza é algo difícil para muitos, forjá-la, então, a partir das diferenças, é algo que certamente produz fortes marcas com suas representações no imaginário coletivo. E o CME, como o local de guarda dessa riqueza, como o local em que a discussão, o pensamento diferente, o conflito de ideias devem acontecer, conforme nos relata a conselheira Letícia, foi-se sedimentando no imaginário das pessoas da Secretaria Municipal de Educação como o espaço “inimigo”. Em suas palavras:

Entrei no Conselho como representante do Executivo, há algum tempo. Precisava conhecer o Conselho, porque a ideia que me foi apresentada era de que ele era um “inimigo”. Algumas pessoas da Secretaria de Educação diziam que o Conselho era o inimigo... Tudo que o Conselho fazia era visto como se ele tivesse a intenção de atrapalhar, de derrubar a Secretaria;

contra o governo! A ideia era exatamente essa: de que o Conselho era contra o governo. Então tudo o que o Conselho fizesse também era visto como algo que fosse contra o governo. [...] E não vou dizer que não continue... Continua sendo, hoje, mas pela sua formação e por quem está na presidência, a relação está mais tranquila... porque também parece que o Conselho deu uma retraída... (CONSELHEIRA LETÍCIA).

Ao que parece, aqui, a conselheira mostra-nos um ponto crucial na identidade do CME/SM, uma vez que ele deve ser o espaço do diálogo, como Bordignon (2009) o concebe.

No que diz respeito a essa possível contradição, concebemos o Colegiado, a partir de Elias, como espaço constituído de indivíduos com diversas outras inter-relações que podem interferir na atuação de cada membro, fazendo, naturalmente, pender a balança.

Sobre as representações, somado ao fato de a grande maioria dos segmentos do CME ainda ser ocupada por profissionais da educação, com vínculo com a Secretaria Municipal de Educação, um conselheiro conta-nos um episódio que ilustra muito bem a importância de diversos olhares sobre o todo. Conta-nos ele:

Teve um dito-cujo que, quando perguntaram a ele sobre a equipe de arquitetos que iria elaborar o Plano Diretor Urbano, ele virou e falou assim: “Fazer o Plano Diretor Urbano de uma cidade é muita responsabilidade só para arquitetos!” O que eu vejo com isso aí é que fazer educação é muita responsabilidade só pra nós, professores, que estamos dentro do processo. Muitas vezes nós não enxergamos e, quando temos a oportunidade, e alguém se presta a mostrar pra nós, é interessante demais (CONSELHEIRO ALTAMIRO).

Ainda que a narrativa evidencie a importância de outros segmentos na composição do CME, reafirmada nos depoimentos de vários entrevistados, esta parece ser uma questão de difícil solução. A legislação que define a composição do Colegiado, embora possa ser alterada, não consegue garantir a participação efetiva dos segmentos da sociedade civil. Os segmentos de pais e estudantes, embora sejam reconhecidos como indispensáveis, ainda não conseguiram ocupar aquele espaço com o devido protagonismo. Os conselheiros nos ajudam a compreender a complexa situação. Um explica:

Eu acho complicado que um representante de pais participe porque a gente sempre espera que esse pai tenha um emprego... E não têm muitos padrões que entendem a importância do trabalho do Conselho de

Educação e que libere o funcionário para ir... da mesma forma que o representante de aluno (CONSELHEIRO LUCAS).

Os conselheiros Inácia, Lucas, Marileide e Letícia elaboram o provável retrato falado do representante de estudante: maior de idade, matriculado na EJA e trabalhador. A partir desse desenho, que também revela a pouquíssima condição de participação dos estudantes, uma conselheira diz:

Mas quando a gente conseguia o aluno da EJA, ele participava de algumas plenárias e depois sumia, porque é um espaço formado de “autoridades”... São professores. Então o cara se intimida; ele até tinha vontade de discutir, provavelmente... Ele via o professor de História dele, a outra professora, o de Geografia, a diretora da escola, quer dizer... se o meu pensamento for diferente do deles... e aí? Não posso! (CONSELHEIRA INÁCIA).

Uma outra acrescenta: “[...] se a pessoa trabalha numa empresa privada, ela não vai ter justificativa para ser liberada para participar das reuniões; não vai ter condição de participar das comissões, por exemplo” (CONSELHEIRA MARILEIDE). Sobre não participar das comissões, a conselheira Inácia analisa: “Se as pessoas não estão produzindo, se elas se limitam às reuniões, fica muito abstrato, quer dizer, se a pessoa ficar ali um ano e não produzir, não participar dos trabalhos das comissões, se não escrever, ela não aprende nem contribui”.

O conselheiro Geraldo justifica:

Não me prontifico não é por falta de vontade, mas em função do meu trabalho. O meu trabalho lá é um trabalho que prende muito; é difícil eu deixar o meu trabalho para poder vir participar das reuniões de comissões. Para mim, é uma lástima, eu gostaria muito [...].

Outro descreve sua impressão e comportamento:

Tive dificuldade sim, e disse: – Meu Deus, o que eu vim fazer aqui no meio dessas pessoas, todas formadas... têm pós-graduação... E eu, aqui, com oitava série, no meio desse pessoal? A única coisa que eu posso fazer aqui é ficar quietinho, sem falar nada. Foi o que eu fiz. Sempre só ouvindo, para que eu pudesse entender e aprender alguma coisa... Muito se falava em lei municipal, lei federal... Essa coisa toda fazia uma certa confusão na minha cabeça (CONSELHEIRO JOÃO PEDRO).

O conselheiro Altamiro analisa:

A discussão no Conselho toma uma tecnicidade enorme. E a gente já assumiu uma forma de falar: resolução, parecer, consulta, lei tal diz isso, decreto, sistema, rede... E o pai, que está lá preocupado com o filho dele na escola, ele não vai falar que essa escola pertence a uma rede, que essa rede pertence a um sistema... Ele não vai para essa abrangência... E então, quando você começa a discutir nesse nível, acaba perdendo a opinião dele [...].

Se a atuação do Colegiado está condicionada à participação de seus conselheiros, entendemos que os aspectos acima apresentados nos revelam as condições de trabalho do CME/SM.

Sobre a condição de participação e a importância atribuída ao órgão pelo que ele representa como “[...] voz da comunidade falando ao governo” (BORDIGNON, 2009), através da pluralidade de representação, é curioso que alguns segmentos que atualmente conseguem representar-se no Colegiado a partir da cadeira das entidades afins nunca tenham reivindicado um assento com titularidade definitiva. Como são apenas duas vagas para titular e duas para suplente, nem sempre as instituições abarcadas nessa definição estarão no CME. Problemática uma conselheira:

Você tem muito representante da Secretaria dentro do Conselho... e temos uma gama de assuntos para serem discutidos, eles são tão vastos... E aí você tem uma representação mínima de entidades afins... Não tem ninguém aqui que vem representar o Movimento Quilombola e, dentro do Movimento Quilombola, por exemplo, tem uma comissão de educação. E não tem ninguém que os represente dentro do Conselho Municipal de Educação! Sendo que só dentro das comunidades quilombolas você tem doze escolas (CONSELHEIRA LETÍCIA).

A conselheira reforça a atenção para a necessidade de diversos olhares e saberes na constituição dos conselhos, sob o risco de “*produzir para dentro*” de maneira alienada às reais necessidades de uma dada comunidade. Sobre esse viés, Leonardo Boff (1997, p. 9) nos auxilia:

Cada um lê com os olhos que tem. E interpreta a partir de onde os pés pisam. Todo ponto de vista é a vista de um ponto. Para entender como alguém lê, é necessário saber como são seus olhos e qual é sua visão de mundo. Isso faz da leitura sempre uma releitura. A cabeça pensa a partir de onde os pés pisam. Para compreender, é essencial conhecer o lugar social de quem olha. Vale dizer: como alguém vive, com quem convive, que experiências tem, em que trabalha, que desejos alimenta, como assume os dramas da vida e da morte e que esperanças o animam. Isso faz da compreensão sempre uma interpretação.

Nessa lógica, a multiplicidade de formas de ver o mundo e de interpretá-lo impõe ao Conselho a diversidade que deve ter sua composição. Bordignon (2009) sinaliza que, quando predominam as representações do Executivo, seja por vinculação a cargos seja por indicação, o Conselho tende a reproduzir a voz do governo. Por outro lado, quanto mais olhos e pés de outros grupos sociais estiverem

representados no Conselho, mais ele, potencialmente, expressará a voz da sociedade.

Na sequência do texto, apresentamos a educação especial, modalidade foco de nossas questões, assunto que tem estado na pauta do CME ao longo do tempo, em períodos diferentes, acionada por diferentes motivações, com diferentes ênfases.

6.4 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO MUNICÍPIO E AS IMPLICAÇÕES DO CME

Antes de apresentar a questão da educação especial na pauta do Colegiado, trazemos a situação dessa modalidade na Rede Municipal num breve histórico feito por Gonçalves (2010). Considerando o que nos relata essa autora, a Rede Municipal teve suas primeiras experiências de educação especial a partir de 2001. Em suas palavras:

As páginas do breve histórico da Educação Especial em São Mateus registram que, no período de 2001 a 2004, 32 alunos que apresentavam necessidades educacionais especiais foram atendidos em suas especificidades, em uma sala de recursos localizada em uma escola na sede do município, tendo como profissional a professora Joana D'Arc, muito conhecida e amada pela população local. A professora Joana D'Arc organizou e respondeu pela Educação Especial no município de São Mateus entre os anos de 2001 a 2004 (GONÇALVES, 2010, p. 63).

O relato acima dá-nos a descrição dos primeiros passos da educação especial na Rede Municipal. Com a morte da professora, em 2004, a organização da recém-nascida modalidade na esfera local sofreu grande abalo. Para prosseguir com o trabalho, naquele mesmo ano, o Município participou de curso ofertado pelo MEC, quando aderiu ao programa federal para organizar um plano de ação e uma formação de professores na perspectiva inclusiva (GONÇALVES, 2010).

No ano seguinte, informa-nos a mesma autora, com a implantação do curso “Saberes e Práticas da Inclusão-Educação Infantil e Ensino Fundamental”, o Município capacitou 135 professores. Em 2006, outros 342 docentes receberam a mesma formação.

Em 2006 foi criado o Núcleo de Educação Inclusiva Municipal (NEIM). A partir de 2008, com o início das resoluções elaboradas pelo CME, o SME começou a seguir suas normatizações. Dentre elas, destacamos a Resolução n.º 04/2008, que “regulamenta e estabelece normas para atendimento aos alunos com necessidades educativas especiais nas instituições de educação infantil e fundamental”, resolução que inaugurou nova forma de trabalho no Sistema, ao determinar competências e prioridades, oferta, currículo, formação de professor, salas de recursos, centro de referência, além de esclarecer sobre o público-alvo e o próprio reconhecimento da modalidade.

Nos oito primeiros anos do novo milênio, São Mateus, como já apresentado, foi administrado pelo mesmo prefeito, em mandatos consecutivos (2001/2004 e 2005/2008), e a mesma Secretaria Municipal de Educação esteve sob o comando da mesma secretária e equipe de gestão. Além dos novos representantes no Executivo e na Secretaria, 2009 também trouxe mudanças para a educação especial: o definitivo fechamento do NEIM e a aposta no AEE nas salas de recursos. A Tabela 20 mostra o movimento das matrículas da educação especial na educação infantil e no ensino fundamental, a partir de 2008.

Tabela 20 – Matrículas da Educação Especial na Educação Infantil e no Ensino Fundamental em São Mateus.

| Ano | População estimada | Geral de matrícula | Matrícula de Educação Especial por Dependência Administrativa | | | |
|------|--------------------|--------------------|---|-----------|---------|-------|
| | | | Estadual | Municipal | Privada | Total |
| 2008 | 100.655 | 26.448 | 81 | 201 | 198 | 480 |
| 2009 | 101.613 | 26.256 | 34 | 110 | 213 | 357 |
| 2010 | 109.028 | 26.094 | 57 | 178 | 16 | 251 |
| 2011 | 110.454 | 25.929 | 123 | 240 | 16 | 379 |
| 2012 | 111.832 | 25.858 | 101 | 271 | 16 | 388 |
| 2013 | 120.725 | 25.597 | 130 | 259 | 28 | 417 |
| 2014 | 122.668 | 25.305 | 112 | 272 | 22 | 406 |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2014).

Nota: Dados adaptados pela autora.

De início, chamamos a atenção para o crescente aumento da população e a queda de matrícula no quadro geral: de 2008 a 2014, embora a população continuasse

crescendo, temos uma queda de 1.143 matrículas, equivalendo a 4,32%. A pergunta que fazemos é: Que eventos ocasionaram redução tão marcante? Que população é essa que cresce, mas não aparece na escola?

Sobre a educação especial, situação semelhante: o ano de 2008 foi o ano da Resolução da Educação Especial e também do ápice das matrículas na modalidade. Interessante que, mesmo com o crescimento da população em mais de 20%, de 2008 a 2014, foram tantas as matrículas na modalidade como naquele ano. A dinâmica do fluxo das matrículas nesses sete anos é extremamente intensa. O ano de 2009, segundo ano da Resolução e o primeiro do novo governo, apresenta grande queda de matrícula, exceto nas escolas privadas, que apresentam crescimento em relação às outras dependências administrativas tanto naquele ano como no anterior. Nos anos seguintes, no entanto, essas mesmas redes apresentam drástica redução nos seus matriculados.

Considerando os limites de nosso estudo, destacamos a necessidade de outras investigações a fim de discutirem e analisarem situações como as suscitadas a partir dos números da Tabela 20. Vale ressaltar que compreender o movimento, inicialmente, esquizofrênico dos números pode ser outra forma de fortalecer a garantia do direito à educação de todos os estudantes.

De todo modo, mesmo sem compreender a dinâmica das matrículas da educação especial em São Mateus, indiferente se 251 ou 480, entre o maior e o menor número das matrículas apresentadas, respectivamente, cada um representa em si um estudante a demandar, no âmbito local, políticas que façam funcionar essa modalidade educacional. Ademais, dados quantitativos deslocados de outros indicadores trazem poucas contribuições ao aprofundamento do debate sobre as condições adequadas de ensino aos estudantes da modalidade, uma vez que são essas condições que podem garantir

[...] acesso aos bens e serviços sociais oferecidos a todos, bem como ao conhecimento construído pela humanidade, tarefa delegada quase com exclusividade às instituições escolares, quando se trata de ensino sistematizado, intencional e programado (PRIETO, 2001).

Em 2014, conforme os dados acima apresentados, das 406²⁴ matrículas da educação especial, contabilizadas na educação infantil e no ensino fundamental no território mateense, 272 estão na Rede Municipal, o que corresponde a mais de 66% do total.

Para caracterizar a oferta dos serviços da modalidade na Rede Municipal, como não conseguimos acessar os dados do setor da Secretaria Municipal de Educação – apesar de reiterados pedidos e reiteradas promessas de envio, que, infelizmente, não foram efetivados – utilizamos os números informados pela conselheira Celina e confirmados, verbalmente, pelo setor.

Segundo essa conselheira, em 2015²⁵, a Rede Municipal mateense dispunha de dezessete salas de recursos multifuncionais equipadas, das quais apenas quatorze estiveram em funcionamento, visto que três não contavam com o profissional de AEE. A fim de atender à demanda das escolas que não dispõem de tais salas, a oferta desse serviço está organizada em escolas-polo.

Como já assinalado, o setor nos informou, extraoficialmente, que foram contratados 52 cuidadores e nenhum profissional de apoio, embora a Resolução n.º 12, de 15 de dezembro de 2014 contemple os serviços desse profissional, conforme apresentaremos adiante. A equipe do setor foi constituída de uma psicopedagoga, uma psicóloga e duas pedagogas, uma das quais deixou o cargo no meio do ano e cuja vaga não foi preenchida. Como nos demais setores dessa Secretaria, não há nenhuma diretriz administrativa para o preenchimento de cargos, a não ser a vontade dos envolvidos, estabelecida a partir de suas interdependências políticas.

No item seguinte, apresentamos as idas e vindas da educação especial na pauta do CME/SM.

6.4.1 Educação especial na pauta

²⁴ Apresentamos os números de 2014 porque ainda não estão disponíveis os de 2015.

²⁵ Embora trabalhem com as matrículas de 2014, faremos nossa discussão com os dados de 2015, visto não termos conseguido acessar os dados da Secretaria para esse ano, sobre o qual fazemos nossas análises.

Tentando compreender o percurso da educação especial no CME/SM, com suas idas e vindas tanto na pauta do Colegiado quanto no cenário do SME, evocamos as discussões elaboradas por Pantaleão, Sobrinho e Sá (2014), ao analisarem o contexto e a dinâmica de aprovação do atual PNE, com foco na Meta 4.

Os três autores, ao analisarem a processualidade das inter-relações humanas sob a ótica da sociologia figuracional, elaborada por Elias, especialmente com base nas reflexões sobre o modelo de jogo, concebem que todo o percurso do Plano, da elaboração à aprovação, assumiu uma complexa configuração em que o equilíbrio de poder se apresentou variável e instável. Segundo eles, a partir de Marchi Júnior (2003), a processualidade analisada sob a perspectiva do jogo

[...] pode nos ajudar a compreender melhor os mecanismos de concorrência social mais complexos ou invisíveis nas sociedades recentes. Afinal, na perspectiva de Norbert Elias, assim como na sociedade, no *jogo*, os jogadores estão em um movimento contínuo orientado por níveis de interdependência, multipolaridade de tensões e relações de poder (PANTALEÃO; SOBRINHO; SÁ, 2014, p. 2, grifo dos autores).

Sobre esse viés, supera-se a tendência em se relacionarem opções de causa e efeito, poder e submissão, como se essas relações fossem estáticas, possibilitando, a partir da interdependência entre os indivíduos e seus grupos, enxergar distintas e complexas formas de organização da vida social, em cuja paisagem fervilham relações dinâmicas e sempre instáveis.

Os três autores destacam que desse processo podem emergir consequências que ninguém planejou, visto que o jogo se dá num movimento sem direção por causa da influência e das jogadas de cada jogador. A “[...] interdependência, como característica peculiar da condição humana, evidencia a impossibilidade de um indivíduo determinar o processamento do jogo, no qual, necessariamente, participam outros indivíduos [...]” (PANTALEÃO; SOBRINHO; SÁ, 2014, p. 3). Ela se dá no entrecruzamento de jogadas durante uma partida que, além de ir mudando o próprio jogo, também constitui as pistas que encaminham a novas jogadas.

Sob tais reflexões, tomamos a trajetória, aqui apresentada, da política de educação especial via CME/SM como um jogo, cuja configuração, constituída de jogadores em inter-relações dinâmicas e complexas, “[...] mobilizados por uma diversidade de

interesses que se cruzavam e que se interpenetravam permanentemente [...]” (PANTALEÃO; SOBRINHO; SÁ, 2014, p. 7) – seja com o Poder Público, com o segmento por ele representado, com o Sindicato, com o chefe, com o estudante-filho, seja com o estudante-comunidade, entre outros – está constantemente a tensionar o equilíbrio de poder, mantendo-o variável e instável.

De maneira geral, a análise dos documentos desse jogo aponta quatro momentos ou partidas em que essa modalidade foi tema de trabalhos no Conselho.

O primeiro aconteceu no período de elaboração da Resolução n.º 04/2008. No momento em que o País vivia a implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, o CME/SM publicou a resolução da educação especial com algumas aproximações. O documento teve como fundamento as determinações dos arts. 58 a 60 da LDBEN n.º 9.394/96, a Resolução CNE/CEB n.º 02/2001 e o Parecer CNE/CEB n.º 07/2007.

O segundo momento em que a modalidade esteve na pauta do Colegiado, ainda que de maneira breve ou, pelo menos, sem registros e outras evidências, deu-se quando a Secretaria Municipal de Educação, em 2008, decidiu pelo fechamento do NEIM, que funcionava desde 2006, como apresentado.

Sobre esse fechamento, há apenas o registro da conselheira, que também era a coordenadora do Núcleo, informando à plenária a decisão da Secretaria. Em seguida, foi formada uma comissão para discutir o assunto, na intenção de demover os gestores daquele órgão da decisão, mas sem sucesso.

O episódio do fechamento do Núcleo provoca algumas reflexões sobre a relevância de se instituírem políticas de Estado e não políticas de governo, que tenham o caráter da transitoriedade, cuja duração, quando muito, coincide com a duração dos próprios governos (BORDIGNON, 2009).

No caso, já que não há outros registros no CME sobre o Núcleo, pelo que conseguimos resgatar nas entrevistas ele surgiu da necessidade de um espaço específico para a educação especial, onde a Rede Municipal pudesse oferecer

algum serviço aos estudantes e aos profissionais da modalidade, formação e apoio. O relato seguinte descreve sua natureza:

A ideia seria de um centro especializado mesmo... porque tinha na experiência do dia a dia a necessidade de um espaço... um espaço onde tivesse um psicólogo, um fonoaudiólogo, um psicopedagogo... um intérprete de Libras... Na verdade, não tínhamos um intérprete, tínhamos um professor de Libras. Precisávamos de alguém que ensinasse o Braille... O Município na época não tinha estrutura nas escolas, então pensamos que pelo menos se tivesse um centro de apoio... que ele não fosse voltado apenas para o aluno, mas também para o professor... O NEIM nasce na perspectiva de um centro de referência (CONSELHEIRA SUELY).

O Núcleo funcionou de 2005 a 2008, considerado como “[...] *um espaço que oportunizava às famílias receberem orientação, que tinha credibilidade com a sociedade; que os alunos gostavam de participar; era um ambiente agradável*” (CONSELHEIRA CRISTIANA). Esse conjunto de virtudes, no entanto, faz-nos refletir sobre o real papel do CME, uma vez que o Núcleo não fora antes objeto de discussão naquele Colegiado, nem para questionar sua prática, muito menos para regulamentá-lo. Relata outra conselheira:

Quando começou a discussão da inclusão do aluno, precisava de um espaço para esse menino ser atendido... Aí começou o trabalho com ele no contraturno [...]. O NEIM não tinha nada, era uma casa alugada perto do ginásio de esportes, sem nenhuma regulamentação. E aí começou-se a discutir a ideia das salas de recursos. O Governo Federal mandou as salas de recursos, e a prefeitura não quis mais arcar com isso porque o menino tinha que estar dentro da escola (CONSELHEIRA INÁCIA).

Mais uma vez o “*trocar a roda com o carro andando*” aplicava-se pela ausência de planejamento e, por conseguinte, de uma política elaborada, envolvendo os devidos personagens.

Assumir elaborar políticas com e para uma comunidade seria tentar suplantiar projetos personalistas, com feições individuais ou de pequenos grupos. Assim, no lugar de termos programas que surgem da noite para o dia, embora sejam para atender a uma justa demanda, temos programas que acabam ficando circunscritos a pessoas e, dependendo das relações por elas estabelecidas e da sucessão de grupos no poder, se desfazem tão facilmente quanto surgem. Sobre esse aspecto, a conselheira Cristiana, depois de questionar, constata:

Como o Município abre um centro de atendimento à pessoa com deficiência e não tem nada documentado? Questão de legislação... é tudo muito assim, de boca... Não tem registro, não tem nada... Isso aí abre porta para

desvio de função; abre porta para vários desvios financeiros; serve para cabide de emprego... não tem nada, não tem uma lei, não tem um registro, não tem um documento... Faltou foi um pouco de maturidade. [...] Perdemos um lugar de referência onde tínhamos orientação dos profissionais tanto de fono quanto de psicologia [...] Fala-se que foi fechado por questões políticas, mas eu não posso afirmar.

A constatação evidencia como a falta de elaboração da política educacional favorece os ventos que podem trazer o desvio de função, de recursos, o favorecimento de poucos e a suspensão do serviço necessário, adequado e de qualidade. Esses mesmos ventos também movem os velhos moinhos da política do “toma lá, dá cá”.

Sobre a necessidade de políticas educacionais na perspectiva inclusiva, com vistas a preservar o direito de todos à educação, Prieto (2001) salienta que há uma série de fatores implicados que vão além do espaço da sala de aula ou de outros espaços isoladamente, e “[...] que depende[m] de um conjunto articulado de mudanças que devem ser sustentadas pelo poder público [...]”, tais como adoção de diretrizes legais, concepção de inclusão, organização e funcionamento do sistema de ensino, gestão do sistema de ensino, financiamento da educação e condições de trabalho do professor. Do conjunto, chamamos atenção para as diretrizes legais, referidas pela autora, que, no caso do NEIM, foi o que faltou, além da falta de vontade política.

O terceiro momento da educação especial no CME/SM aconteceu quando a Secretaria Municipal de Educação solicitou revisão da Resolução n.º 4/2008, destacando a necessidade de adequação, por parte do SME/SM, à política nacional. Os trabalhos realizados resultaram na Resolução n.º 11/2012, que, embora homologada, não logrou força de normatização porque não foi publicada.

Os trabalhos dessa Resolução transcorreram ao longo de vinte meses, contados desde sua chegada, em dezembro de 2010, até a aprovação do documento final, em setembro de 2012.

Depois de longo tempo de estudo, a comissão do Conselho constituída para esse fim elaborou proposta de resolução que levou à apreciação da comunidade escolar em quatro audiências, envolvendo, exclusivamente, professores das salas de

recursos, bidocente, psicopedagogo e o pessoal da seção de educação especial da Secretaria.

Nesses encontros, o assunto mais polêmico e controverso foi a discussão que se travou em torno da definição do segundo profissional para atuar na sala de aula comum, junto com o professor regente – conhecido na Rede Municipal como o “bidocente”. As atas revelam que, embora todos concordassem com o fato de se ter outro profissional para atuar junto com o professor regente, caso a demanda se apresentasse, muitos consideravam não ser justo que os dois tivessem a mesma condição salarial.

Esse segundo professor, embora sua situação não fosse regulamentada, já era autorizado pela Secretaria Municipal de Educação desde 2010. Existindo sem regulamentação, o bidocente começou a ser entendido como profissional privilegiado, quando comparado ao seu colega, o professor regente. Os conselheiros Altamiro, Marileide e Cristiana descrevem a situação, respectivamente:

A experiência do bidocente começa em 2010 com algumas experiências muito pontuais. A ideia não era um professor para o aluno, e sim a bidocência, ou seja, estamos eu e você na sala de aula, enquanto eu estou cuidando do aluno você está cuidando da sala; ou, enquanto você está cuidando do aluno, eu estou cuidando da sala... Mas, quando o professor regente começa a ver que algumas situações estavam sendo atendidas, todo mundo queria... talvez tenha sido um erro... Professor chegava e reclamava. O pai vinha e reclamava. O Ministério Público... e foi aí todo aquele processo desgastante. Mas essas experiências foram pensadas para casos mais complexos [...] Quando se colocava o segundo professor, era para se garantir a acessibilidade do sujeito àquilo que sozinho ele não conseguia... Só que, aí, veio a interpretação de que era um profissional que trabalhava menos e ganhava igual... (CONSELHEIRO ALTAMIRO).

O depoimento acima revela a falta de se pensarem ações complementares e conjuntas para que a chegada desse profissional não cause tamanha confusão. Por exemplo, “[...] a necessidade de uma política de formação, que dê condição mínima para o professor saber agir diante dessa situação, saber agir dentro de uma perspectiva do processo inclusivo” (CONSELHEIRA MARILEIDE).

Zuqui (2013), em pesquisa sobre as salas de recursos multifuncionais da Rede Municipal de São Mateus, analisando o trabalho pedagógico com um estudante com síndrome de Asperger, considerou que as tensões apresentadas estavam

relacionadas ao fato de a aprendizagem do estudante ficar, em muitas situações, sob a responsabilidade do bidocente. A mesma percepção é compartilhada por Nascimento (2013, p. 199-200) que diz haver no imaginário social “[...] um entendimento de que esse profissional seria o único responsável por pensar em estratégias para que os alunos público-alvo da Educação Especial acessassem os conhecimentos”.

As observações de Zuqui (2013, p. 174) na escola levam-na a declarar que “[...] existem dificuldades postas ao serviço de bidocência. A prática desse profissional na escola requer um olhar mais atento, que aproxime prática e teoria do conceito de bidocência”. Além da formação, também não se pensou, na experiência local, em aspectos da vida do profissional, sua vida funcional, financeira e as questões trabalhistas a eles relacionadas.

O bidocente nunca existiu regulamentado, mas na prática, sim. Aquela prática: eles colocam um profissional pra trabalhar e depois... sem existir o cargo. Bidocente, uma grande discussão, não só no município de São Mateus, especificamente, mas em vários... Então vou começar de lá de dentro da escola, do nosso colega professor, que questionava na época... e falava que era um absurdo aquele profissional que ficava com um aluno, receber o mesmo tanto que ele! [...] Qual era o entendimento do bidocente? Que ele era o profissional daquele aluno... Na verdade, era para ele ser o cooperador do professor regente: dois professores na mesma sala. Houve uma interpretação equivocada sobre o bidocente. “Ó, seu aluno faltou hoje, então você poderia ajudar na coordenação, ou você poderia ajudar a imprimir.” Assim, acabava fazendo outras coisas, substituir um professor que faltava... Não havia o entendimento da colaboração entre o professor regente e o bidocente. [...] A não aceitação desse profissional foi mesmo a questão financeira. O professor regente era o responsável por manter o diário em dia e as atividades cotidianas, como planejamento, correção das atividades e demais coisas atribuídas ao regente, enquanto o bidocente só ficava com aquele aluno e tinha lá a pasta de acompanhamento das atividades (CONSELHEIRA CRISTIANA).

As declarações da conselheira tangenciam vários elementos inter-relacionados, referidos por Prieto (2001) – apresentados linhas acima –, dos quais destacamos os relacionados à vida funcional, formação e perspectiva inclusiva. Sobre esse aspecto, Zuqui (2013) analisa que, embora a Rede Municipal mateense apresente avanço na constituição de políticas de educação especial, ainda há carência de formação continuada, envolvendo todos os professores e equipe pedagógica, a fim de aproximar teoria e prática. Entretanto, reconhece que a educação pública não se pauta apenas na formação e acrescenta que questões administrativas e políticas são relevantes para que a ação pedagógica aconteça.

Assim, a partir de Prieto (2001), compreendemos que é preciso cuidar de todos os aspectos, já que afinal eles compõem e alteram a mesma figuração, tal qual na metáfora elisiana do jogo de xadrez, em que a ação de um indivíduo altera o movimento do outro indivíduo, numa esclarecedora referência ao conceito de dependência e interdependência.

No fluxo desta investigação, as atas revelam que havia uma correlação de forças, conforme as discussões apresentadas acima pela conselheira Cristiana, correlação que deu o tom dos trabalhos na elaboração da Resolução, e a opção pelo profissional de apoio foi a alternativa que melhor se apresentou, no caso uma opção consensuada.

Nos debates, muitos consideravam que o bidocente não deveria ter o mesmo *status* do professor regente, por entenderem que sobre este último recaía a maior responsabilidade: ele trabalhava com maior número de estudantes, diferente do outro profissional, que tinha o trabalho com um estudante apenas. Um detalhe importante de que devemos nos lembrar: o CME, de acordo com o já apresentado, é um Conselho constituído, em sua maioria, por professores. Esse aspecto é interessante, porque “[...] é preciso ter em vista que as ações e estratégias adotadas por cada jogador em cada nível de jogo somente têm sentido e se expressam no equilíbrio de poder vivido nas interdependências [...]” (PANTALEÃO; SOBRINHO; SÁ, 2014, p. 10). Ao tentarmos compreender a partida, isto é, a situação, devemos ter consciência de que os movimentos de seus jogadores estão todos entrecruzados.

Na tentativa consensuada, o Colegiado entendeu que a opção por nova nomenclatura resolveria a questão e assim o fez, trazendo na Resolução a indicação de professor de apoio no lugar de bidocente. O documento finalizado trouxe a necessidade de criação do cargo na estrutura da administração municipal, assim como a de outros cargos que, embora não tivessem regulamentação, existiam nas

escolas: intérprete, profissional de apoio, cuidador²⁶, professor bilíngue e professor de Braille.

Resolvidas essas questões, o documento foi homologado pelo secretário de educação, em janeiro de 2013, que ficou de tomar as iniciativas cabíveis para que a Câmara de Vereadores elaborasse lei que tratasse da criação dos cargos acima referidos. No entanto, no movimento da política local, o secretário de educação foi substituído e não aconteceu nem a criação dos cargos nem a publicidade do documento.

Apesar da situação apresentada acima, a Rede Municipal manteve a bidocência até o final do ano letivo de 2013. No ano seguinte, não mais autorizou o segundo professor e, em vez do profissional de apoio – conforme estabelecido na Resolução n.º 11/2012, mesmo que sem força de norma, mas pactuada nas discussões – as escolas receberam apenas o cuidador, profissional de ensino médio para atuar “[...] nas atividades de higiene, alimentação, locomoção, e outras [...]” que exigissem “[...] auxílio constante no cotidiano escolar” (§ 9.º, art. 28).

Os pais dos estudantes público-alvo da educação especial consideraram que a falta do profissional de apoio comprometeria o desenvolvimento daqueles que careciam de maior acompanhamento pedagógico. Assim, buscaram o Ministério Público Estadual. Depois de variadas reuniões, foi determinado ao Executivo, em caráter recomendatório, que encaminhasse à Câmara de Vereadores projeto de lei para regulamentar os cargos em questão e estabelecesse as normatizações necessárias.

Os desdobramentos da atuação desses pais levaram a educação especial para o CME pela quarta vez. Os documentos revelam que o Conselho, em comissão ampliada, composta, além de seus membros, de representantes do Ministério Público Estadual, da Procuradoria Geral da PMSM, da Secretaria Municipal de Educação, do Sindserv e dos pais, definiu o perfil e a função dos profissionais para atuarem na modalidade numa nova Resolução, a n.º 12/2014.

²⁶ Único profissional regulamentado na Lei n.º 073, de 3 dezembro de 2013, que dispõe sobre o plano de cargos e carreiras do quadro técnico-administrativo.

Como esse processo só foi concluído no fim daquele ano letivo, 15 de outubro, as escolas encerraram aquele ano contando apenas com os serviços dos cuidadores. O profissional de apoio foi substituído na nova Resolução pelo auxiliar de educação especial, que apresentaremos mais adiante.

A Resolução n.º 12/2014 traz três alterações que a diferem da anterior em relação às orientações propostas. Traz maior abertura em relação à aceitação de certificados emitidos pelas instituições privadas, como requisitos de formação profissional para a atuação de professores com estudantes portadores de deficiência visual, por exemplo, e de professores de AEE, das salas de recursos, com estudantes com deficiência auditiva ou surdez total (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014). Sobre esse aspecto, esclarece a Conselheira Cristiana:

Houve uma grande discussão e pensou-se que haveria grande falta de profissional se fechasse só nas instituições públicas. A dificuldade de encontrar o profissional... a preocupação era de dar mais abertura às escolas privadas, não na intenção de favorecê-las, mas de garantir a oferta dos profissionais para atenderem aos alunos que estavam sem intérpretes.

Nessa Resolução, diferente da outra, não há nenhuma referência à educação profissional e à qualificação do aluno com deficiência para o mundo do trabalho. O CME entendeu que “[...] a educação hoje oferecida pelo SME não é profissionalizante. Por que colocar isso na Resolução”? (CONSELHEIRO ALTAMIRO).

Outro aspecto diferente nas duas normativas é a definição do profissional para atuar na sala de aula comum, com os professores do ensino comum. A Resolução n.º 11/2012 previa o profissional de apoio, especificado como aquele com licenciatura e formação em educação especial de no mínimo 120 horas, para atuar na sala de aula comum, com o professor regente, a fim de garantir a permanência em sala de aula e a apropriação de conhecimentos aos alunos com deficiência múltipla ou outras que necessitassem de maiores intervenções em virtude de alguma deficiência (§ 8.º, art. 28).

No entanto, a Nota Técnica MEC/SEESP/GAB 19/2010, que trata dos profissionais de apoio para alunos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento matriculados nas escolas comuns da Rede Pública de Ensino assim orienta:

Dentre os serviços da educação especial que os sistemas de ensino devem prover estão os profissionais de apoio, tais como aqueles necessários para promoção da acessibilidade e para atendimento a necessidades específicas dos estudantes no âmbito da acessibilidade às comunicações e da atenção aos cuidados pessoais de alimentação, higiene e locomoção. Na organização e oferta desses serviços devem ser considerados os seguintes aspectos:

- As atividades de profissional tradutor e intérprete de Libras e de guia-intérprete para alunos surdos-cegos seguem regulamentação própria, devendo ser orientada sua atuação na escola pela educação especial, em articulação com o ensino comum.
- Os profissionais de apoio às atividades de locomoção, higiene, alimentação prestam auxílio individualizado aos estudantes que não realizam essas atividades com independência. Esse apoio ocorre conforme as especificidades apresentadas pelo estudante, relacionadas à sua condição de funcionalidade e não à condição de deficiência.
- A demanda de um profissional de apoio se justifica quando a necessidade específica do estudante público-alvo da educação especial não for atendida no contexto geral dos cuidados disponibilizados aos demais estudantes.
- Não é atribuição do profissional de apoio desenvolver atividades educacionais diferenciadas ao aluno público-alvo da educação especial, e nem responsabilizar-se pelo ensino deste aluno.
- O profissional de apoio deve atuar de forma articulada com os professores do aluno público-alvo da educação especial, da sala de aula comum, da sala de recursos multifuncionais, entre outros profissionais no contexto da escola.
- Os demais profissionais de apoio que atuam no âmbito geral da escola, como auxiliar na educação infantil, nas atividades de pátio, na segurança, na alimentação, entre outras atividades, devem ser orientados quanto à observação para colaborar com relação no atendimento às necessidades educacionais específicas dos estudantes (BRASIL, 2010).

Observados esses aspectos, a Resolução n.º 12/2014 do CME/SM apresenta outro termo, até porque o que se pretendia com aquele era a intervenção pedagógica e, conforme a Nota Técnica acima referida, não seria esse o profissional. Assim, é trazido à baila o “auxiliar de educação especial”, que, segundo o documento, deve ter licenciatura plena, mais curso na área de deficiência intelectual, com a mesma função prevista no documento anterior, isto é, fazer a intervenção pedagógica, na sala de aula comum, com o professor regente (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014). A conselheira Silvana esclarece:

Profissional de apoio aqui [na Resolução n.º 11/2012] parece que é só trocar o termo, mas fizemos a leitura da legislação [Nota Técnica MEC/SEESP 19/2010] e percebemos que não é. A legislação já aponta quem são os possíveis profissionais de apoio. O auxiliar de educação especial é um cargo específico que vai entrar depois, futuramente, como um

dos serviços de apoio... Porque se seu aluno precisar de um auxiliar de educação especial, ele vai ter. Qual é o apoio que o aluno precisa? Pode ser um cuidador, pode ser um auxiliar de educação especial, intérprete de Libras... então ele entra como um dos profissionais de apoio já disponíveis... então não é um cargo! Cuidador também é um outro profissional de apoio.

Ainda sobre esse segundo profissional que o CME concorda em trazer, há que lembrar, entretanto, que não há na política nacional referência a ele. Pode-se entender isso pelo fato de a inclusão ainda não abranger a totalidade da ação educativa, de modo a envolver a todos naquele processo. Está-se sempre procurando outro profissional para completar a tarefa. Com isso, a justificativa recai sempre no profissional que ainda não veio, naquele que não chegou...

Prieto, Pagnez e Gonzalez (2014, p. 737), ao analisarem a contratação de estagiários para os serviços de locomoção, alimentação e higiene de portadores de necessidades especiais, observam que tais funções foram ganhando outras dimensões no cotidiano das escolas paulistanas e advertem sobre o risco de se ir “[...] desresponsabilizando o regente da classe comum pelo planejamento do ensino e desenvolvimento das atividades com a turma, tendo em vista assegurar a participação de todos os alunos”.

Sobre ser exigido que o auxiliar de educação especial tenha licenciatura plena, isto é, que seja professor, mas sem que lhe seja conferido o *status* de professor, já que está na condição de auxiliar, explica uma conselheira que essa opção derivou da preocupação com o processo inclusivo. Ela diz:

A discussão na [Resolução] 12 partiu do seguinte: primeiro, se você colocar um professor para aquele aluno, isso não é inclusão. Não justifica você colocar um professor para aquele aluno porque ele fica isolado, ele não vai participar da sala, o professor regente não vai se sentir professor dele, não vai sentir o peso da responsabilidade que tem sobre ele. Precisava tirar a figura de um professor para aquele aluno. Mas não se discutia a necessidade de alguém dentro da sala auxiliando; esse foi o consenso (CONSELHEIRA JAQUELINE).

Pelo visto, as discussões tentaram conciliar a necessidade do segundo profissional na sala de aula, com a garantia do processo inclusivo e a responsabilização do professor regente por tal processo. Entretanto, cabe salientar que responsabilizar apenas um ator, quando vários desempenham papéis indispensáveis e

interdependentes no cenário inclusivo, é, no mínimo, adiar indefinidamente a escolarização dos estudantes que demandam o conjunto desses serviços.

A respeito da necessidade de diálogo entre os variados atores da figuração escolar, Nascimento (2013, p. 122) observa:

Para uma prática pedagógica inclusiva, busca-se uma parceria, um diálogo, uma colaboração sistemática entre os professores. Quando falamos de um profissional para pensar questões específicas de alunos com demandas específicas e outro para pensar as questões gerais de uma mesma sala de aula, não podemos dizer que essa é uma experiência colaborativa e muito menos inclusiva.

Com a opção feita resta, pois, experimentar no cotidiano das escolas o prescrito no documento, isto é, que as escolas comecem a ter experiências de acordo com as determinações da Resolução. Durante esta pesquisa, verificamos que, embora o documento date de outubro de 2014, em 2015 não houve nenhuma escola contemplada com esse profissional.

Os conselheiros sentem que algo precisa ser feito pelo CME, mas não sabem dizer o quê. Há alguns que chegam a dizer que “o Conselho precisa fazer algo”, como se eles não fossem membros desse mesmo Colegiado, indiferentes à questão de que a situação precisa ser encabeçada por algum conselheiro, inclusive algum deles mesmos.

Nos meses em que realizamos observações no Colegiado, destacamos ocasiões em que a educação especial esteve na pauta do CME: uma, quando aconteceram as discussões do PME, e a outra, na reunião entre o CME e o secretário de educação, quando este foi questionado sobre o planejamento da Secretaria para o ano letivo de 2016 e os encaminhamentos relativos ao novo PME. Pelo teor das discussões registradas em ata, o novo ano não resgatará a Resolução n.º 12/2014 da gaveta, havendo o risco de outros documentos a ela se juntarem, inclusive o próprio PME, visto que, segundo o secretário, a crise econômica que o País atravessa impede que investimentos sejam feitos.

Ainda sobre a educação especial nos trabalhos do CME, no período desta pesquisa, citamos a reunião do Conselho com a Superintendência da PMSM, que pretendia

transformar a Resolução em lei municipal. Na reunião, discutiu-se se havia algum aspecto do documento que poderia ser alterado, ficando definido que a lei seria exatamente igual à normativa do Conselho. Nas discussões realizadas, embora não conste em ata, a Superintendência se comprometeu a agilizar a criação dos cargos previstos na Resolução, como os de auxiliar de educação especial, intérprete de Libras, professor bilíngue e professor de Braille, que ainda não existem no quadro de serviços da administração local.

Dos acordos, apenas a Resolução foi transformada na Lei n.º 1.517/2015. Ainda assim, os cargos nela previstos precisavam ser regulamentados em legislação específica, o que não aconteceu, exceção para o cargo de cuidador, que já consta em legislação. Assim, como os demais cargos não estão previstos em legislação municipal, não houve abertura de vagas no concurso público que aconteceu no segundo semestre de 2015, depois de mais de oito anos sem esse tipo de seleção para o quadro de servidores efetivos da municipalidade local. O edital contemplou diversas áreas, entretanto, das demandas da educação especial, apenas o cargo de cuidador foi contemplado, com oito vagas. E, assim, o jogo se arrasta...

Todos esses encaminhamentos evidenciam apenas a dimensão normativa do Colegiado. Embora os conselheiros entrevistados reconheçam a necessidade de o CME assumir uma postura em relação à negação do direito dos estudantes da educação especial, o órgão tem-se limitado aos aspectos burocráticos de sua atuação, seja na elaboração da normativa, transformando-a em lei municipal, seja na discussão com o secretário de educação. Durante a pesquisa, não identificamos nenhuma ação do Colegiado que fosse além dessa dimensão, conforme apresentado.

Nesse nosso tempo em campo, a educação especial não esteve em nenhum ponto de pauta das plenárias realizadas, apesar de a maioria dos conselheiros provirem de escolas, de nenhuma dessas instituições ter todos os serviços conforme determinados pela Resolução n.º 12/2014, das reiteradas conversas²⁷ no meio escolar sobre estudantes público-alvo dessa modalidade, regularmente

²⁷ Informações trazidas pelas conselheiras Margarida, Celina e Silvana.

matriculados, estarem sendo “convidados a ficar em casa”, por falta de profissional. Além do próprio aspecto desta pesquisa em andamento, e das questões trazidas durante as conversas sobre o estudo, não identificamos nenhuma discussão que evidenciasse que o órgão estaria tomando alguma outra medida, de modo a acionar, por exemplo, sua função mobilizadora.

Esses limites na atuação do CME convidam-nos a observar suas inter-relações com a Secretaria Municipal de Educação. Pelo que conseguimos apurar, existe uma preocupação muito grande por parte do Colegiado quanto à legitimidade de suas ações. Nas reuniões, há sempre um conselheiro perguntando sobre os limites do Conselho, sobre como ele deve ou não deve fazer. O Colegiado está muito preso aos aspectos burocráticos de sua atuação, perseguindo os trâmites técnicos; por sua vez, a Secretaria não parece considerar tais aspectos quando decide adotar alguma ação.

Os documentos consultados evidenciam que a Secretaria Municipal de Educação é, na maioria das vezes, indiferente aos pareceres e indicações do CME. Vimos isso numa série de episódios. Alguns deles: fechamento e realocação de turmas na educação infantil, tanto no passado quanto em sua reedição em 2015; eleição de diretor; aumento do número de planejamentos do professor para atender ao dispositivo da Lei Federal n.º 11.738/2008; organização de processos de lotação e contratação de professor no fim do ano para que a volta às aulas seja mais organizada; calendário escolar e até as orientações das resoluções, com destaque para a da educação especial. Em todos esses assuntos, embora o CME sugira que a Secretaria adote determinados procedimentos, eles são sempre desconsiderados. Vale destacar, mesmo que seja evidente o descaso para com os encaminhamentos do Colegiado, que as relações entre a Secretaria e o Conselho são cordiais, ainda que este último seja visto como “*inimigo*”, como relatou a conselheira Letícia.

Ao longo de nossa permanência em campo, percebemos um Colegiado que, em grande parte de seu tempo, fica tentando entender, a partir da legislação, por que a Secretaria Municipal de Educação tomou determinada decisão, e buscando promover reuniões e estudos para poder discutir, compreender e apresentar alternativas àquelas iniciativas. Isso, além de evidenciar a falta de planejamento e

transparência da gestão da educação municipal, evidencia também a irrelevância que tem o CME para os “chefes” da educação. Sobre essas iniciativas, importa destacar que elas também consomem o tempo de que muitas vezes o CME não dispõe, ou melhor, o conselheiro se envolve em questões técnicas e regimentais, tentando entender até onde o CME pode agir, tentando discutir e esclarecer assuntos com o pessoal da Secretaria, que, sem perder tempo e considerar essas mesmas questões, vai tomando decisões da maneira que bem entende.

A indiferença da Secretaria Municipal de Educação para com as proposições e o papel do CME reproduz e retroalimenta, através das decisões unilaterais dos seus gestores, o legado patrimonialista e conservador de nosso País. Assim, temos “[...] a adequação da hegemonia dominante (proprietária) aos tempos atuais através de novos ordenamentos e novos aparelhos, redesenhando o controle que se apresenta revestido de concessões para as classes dominadas” (ALVES, 2011, p. 162).

Sobre a perspectiva elisiana, temos a compreensão de que essa seja uma figuração não determinada *a priori*; ela vem constituindo-se no fluxo histórico, num terreno “[...] ambíguo, marcado por harmonia, disputas, acordos, desacordos, enfim, um território de lutas marcado por processos de produção e reprodução social de distribuição de poder” (SOBRINHO, 2009, p. 190).

Nesse universo interdependente e dinâmico, em que situações vão acontecendo e se desdobrando em outras e outras, analisar o CME/SM a partir de sua atuação no que concerne à garantia de escolarização dos estudantes da educação especial provoca-nos a pensar sobre a atuação desse mesmo Colegiado em relação a suas outras funções, na garantia de escolarização de todos os sujeitos, já que o “[...] Conselho é apenas um acordador de quem dorme [...]”, conforme o descreveu o conselheiro João Pedro.

Tomada por essas reflexões, mas ciente de que temos que considerar as margens de nosso estudo, caminhamos para a última parte do texto, onde colocamos em evidência aspectos trazidos à discussão que consideramos de relevância para outras reflexões que ele possa desencadear.

7 EM RELEVO, SOB AS LENTES ELISIANAS, ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O CME/SM E A EDUCAÇÃO ESPECIAL

Ao considerarmos os dados aqui apresentados, no tempo-espaço da elaboração do relatório de pesquisa, sob as lentes elisianas, tomamos a figuração CME/SM como um grande evento, em que jogos simultâneos e interdependentes vão acontecendo e, ao mesmo tempo, vão mudando-lhe o *status*.

Ao pensarmos o Colegiado mateense como um evento em atividade que, além de narrar a história desse órgão em si, narra também parte da história da educação em São Mateus e das suas inter-relações com a política educacional nacional, salientamos que as considerações que ora apresentamos constituem, para nós, considerações processuais.

Elias (1993, p. 195) ajuda-nos na argumentação, ao afirmar que a civilização não é “[...] razoável, nem racional, como também não é irracional. É posta em movimento cegamente e mantida em movimento pela dinâmica autônoma de uma rede de relacionamentos [...]”. Tal concepção remete à ideia de civilização como processo histórico, decorrente de tudo o que envolve o indivíduo na sociedade. Isso quer dizer que o percurso da história da humanidade é o próprio percurso do processo civilizador, no qual o homem vem buscando, criando, instituindo, imprimindo formas mais refinadas de ser e estar no mundo, a partir de figurações específicas. Ademais, o percurso do processo civilizador individual dá-se ao longo da vida do indivíduo, permitindo que suas considerações sejam sempre processadas e reprocessadas, infinitamente, como suas inter-relações o são.

Assim, sintonizada com a perspectiva do fluxo histórico, que nunca acaba, cujas relações de poder permeiam o conhecimento através das figurações estabelecidas entre os indivíduos, numa sociedade em constante processo de civilização, acreditamos que nossas leituras e considerações tendem a ser sempre processuais.

Desse modo, ao utilizarmos as lentes elisianas para analisar o CME, visualizamo-lo como um membro das figurações históricas que, a partir das suas inter-relações, vão imprimindo na história da política educacional os acontecimentos que resultam da

“[...] dinâmica do entrelaçamento, com seus numerosos altos e baixos, representando a continuação, no mesmo rumo, de movimentos e contramovimentos de mudanças antigas” (ELIAS, 1993, p. 263).

Para pensarmos eventos sociais a partir de Elias, precisamos compreender a indissociabilidade entre sociedade e os indivíduos que a compõem, através das relações estabelecidas entre eles, permeadas sempre de relações de poder, que não são homogêneas, tampouco retilíneas. Com essa concepção, percebemos as relações sociais marcadas por tensões e disputas, num jogo constante e inacabado.

Com base em Elias, compreendemos que as relações pessoais são sempre marcadas por disputas de poder. Assim, temos disputas nas relações cotidianas no círculo tanto familiar quanto profissional com suas infinitas combinações, tais como entre pais/filhos, professor/alunos, amigos/amigos, empregado/patrão, candidato/eleitor, alunos/alunos, filhos/filhos e tantas outras relações sociais que constituem um quadro impossível de listar, dada a multiplicidade das formações que constituem a vida social. Ainda assim, apoiada em Elias, percebemo-las atravessadas por disputas que vão tensionando o frágil equilíbrio de poder.

Sobre essa perspectiva, salientamos que não temos a pretensão de apresentar nenhum aconselhamento de posturas e receitas de procedimentos, mesmo porque, quando nos propusemos analisar as inter-relações estabelecidas nas figurações do CME, buscávamos, como ainda buscamos, compreender os elementos que figuravam na definição da política de educação especial, procurando entender os processos que propiciavam a atuação do Colegiado na garantia do direito educacional dos estudantes da educação especial, e não apontar falhas ou sugestões. Em outras palavras, dizemos que nosso estudo procurou identificar, naquela figuração conselheira, as inter-relações estabelecidas por seus membros, tentando compreender como, a partir de um constante tensionamento de poder, elas vão configurando as condições da política educacional, com ênfase, no nosso caso, na garantia do direito à escolarização dos estudantes da educação especial.

Ademais, sob as lentes elisianas, somos provocada a colocar em relevo os elementos que visualizamos ao longo do estudo, de maneira a evidenciar como a

política educacional, ou a falta dela, resulta da dinâmica de um imbricado jogo de relações entre conselheiros, seus segmentos e as diversas instituições que compõem o SME de São Mateus.

Antes, porém, consideramos importante colocar em relevo nossa condição individual, como pesquisadora implicada no tema investigado, a partir do lugar de ex-conselheira, ex-presidente e professora da Rede Municipal, visto que tal figuração individual foi forjando na professora, ex-conselheira e ex-presidente a pesquisadora, que busca na pesquisa, além das questões de estudo, o comedido distanciamento para ver além do que já via, observando “[...] os ‘mergulhos’ no cotidiano e os olhares necessários na análise e interpretação dos dados [...]” (PANTALEÃO, 2009, p. 185).

Nesse sentido, ao colocarmos em relevo nossa condição individual como ex-conselheira e professora da Rede Municipal, consideramos importante também acentuar nossa própria concepção sobre a figuração conselhistas, que, depois do mergulho e das necessárias saídas, permanece otimista sobre a relevância desse espaço, mas procura concebê-lo por um novo ângulo. Isso, principalmente, depois do exercício de mirá-lo sob lentes, que nos têm revelado o constante deslocamento do poder, que, anteriormente, julgávamos localizado e estabilizado.

Sem as lentes, estamos sempre nos referindo a posições de poder como algo definitivo, localizado; dizemos que “fulano está no poder” ou “quem decide é quem tem o poder”, como se o que mudasse fosse apenas o indivíduo que num momento ocuparia um lugar de onde emana poder e, assim, o assumiria. Entretanto, a concepção elisiana faz-nos pensar o poder como uma força instável, resultante das relações, em constante tensão. Daí a necessidade de olhar para o cenário pesquisado, compreendendo que o poder não está localizado, mas em constante tensionamento, a partir das múltiplas inter-relações estabelecidas pelos membros que compõem aquele cenário.

Dada tal compreensão, trazemos a relevo a pertinência de olhar as relações para entender a dinâmica dessa força, ainda que muitos indivíduos tenham descoberto maneiras de abrigá-la e mantê-la por mais tempo, como o fez Luís XIV, na corte

francesa. Sobre este último aspecto, vale destacar ainda que, mesmo ao descobrir maneira de manipular tal força, conforme evidenciou Elias, o dito rei era também dela prisioneiro.

Pensar na relevância conselhistas e tomá-la sob essa concepção potencializa nosso argumento de que o CME ocupa lugar e condição ambivalentes, pois se constitui em espaço legítimo de mudanças muito significativas, podendo assumir centralidade em muitas decisões políticas, ao mesmo tempo em que se apresenta como possibilidade de superação de modelos hierarquizados e centralizados no campo das políticas educacionais. Nossa assertiva baseia-se tanto na literatura recorrente sobre CME (SAVIANI, 1999; CURY, 2005; SARMENTO, 2005; BORDIGNON, 2009), quanto no que evidenciaram os estudos acadêmicos anteriormente apresentados.

Entretanto, importa ressaltar que, apesar das possibilidades sustentadas nos estudos, o conjunto de pesquisas mostra que a efetivação desses espaços, em sua amplitude, ainda precisa ser alcançada, isto é, que o poder precisa ser mais tensionado, dada a sua condição instável.

Para melhor apresentar o que pretendemos colocar em relevo sobre o Conselho de São Mateus, pegamos de empréstimo a figura de um pássaro que, para alçar voo, requer o funcionamento harmonioso e sincronizado de suas duas asas. Tal qual o movimento das asas da ave, compreendemos haver duas dimensões inter-relacionadas na prática conselhistas, que devem ser igualmente consideradas e exercitadas: uma diz respeito à sua dimensão política e a outra, à sua dimensão técnica. Quando uma dessas asas não funciona, é a própria educação que não decola, conforme testemunha a trajetória da educação nacional, que, apesar de as muitas vozes do passado reclamarem maior organicidade na oferta desse serviço, somente depois de passados mais de 500 anos desde a chegada dos primeiros “homens civilizados” a nossas terras, é que fomos ter o primeiro documento com feições a contemplar o todo da política nacional de educação, no caso o PNE 2001/2011.

Na processualidade histórica da educação brasileira, esse documento demarca uma opção que o Estado nacional fez no sentido de encaminhar todas as iniciativas

legais na mesma direção, estabelecendo metas e estratégias para cada demanda educacional, orientando a direção a cada ente da Federação – sua dimensão técnica.

Sobre sua dimensão política, compreendemos que ela foi sendo tecida nos palcos e bastidores antes e depois de o documento vir à luz, através da atuação de vários indivíduos e seus grupos em constante movimento e negociação, fazendo pender a balança de poder. Desse jogo de forças, instável e dinâmico, resulta a educação.

Assim, chamamos atenção para o fato de que a prática conselhistas pouco servirá aos anseios de um sistema educacional, se o seu Colegiado não se ocupar em conciliar essas duas dimensões. O cuidado com a técnica, com o estabelecimento de diretrizes coerentes sintonizadas com a política macro é de extrema relevância neste País que precisa, cotidianamente, reafirmar seu recente *status* de Estado de direito. Entretanto, privilegiar apenas a elaboração da norma, como se ela, por si só, fosse suficiente, é pouco ou quase nada nesta terra em que direitos civis, políticos e sociais foram solapados e concedidos à parcela da população por ditadores e outros tiranos, configurando o que José Murilo de Carvalho chamou de “estadania” (2013).

A rigor, os colegiados devem ocupar-se da mobilização dos indivíduos e dos grupos, com vistas a subsidiar a constituição de políticas educacionais e a implementação de serviços e de espaços públicos que atendam tanto as demandas de escolarização, considerando o tripé acesso, participação e aprendizagem de todos, quanto a demanda relacionada à instituição de práticas democráticas na gestão dos serviços públicos. Nesse aspecto, importa destacar que é essa expectativa que se tem sobre o espaço que congrega pessoas de variados segmentos para discutir política educacional, ainda mais sob a concepção de gestão democrática.

Mais uma vez, as palavras do poeta mineiro ressoam e ganham amplitude ao afirmar que “as leis não bastam”, visto que, em muitos casos, precisamos acionar diversos mecanismos de mobilização e controle social para que elas possam ter, na materialidade da vida, aquilo que asseguram no campo das ideias.

Sobre acionar diversos mecanismos de mobilização e controle social, é deveras intrigante o fato de o CME/SM, no recente episódio envolvendo famílias, Ministério Público, Secretaria Municipal de Educação e o próprio Colegiado na elaboração da Resolução n.º 12/2014, não ter tomado nenhuma atitude com relação ao fato de muitos estudantes da educação especial terem seus direitos violados, quando a eles não é oferecida a estrutura prevista na Resolução que esse mesmo grupo de atores sociais elaborou.

É singularmente intrigante que esses mesmos pais que se mobilizaram no ano anterior tenham, como grupo, desaparecido do cenário das reivindicações dos direitos educacionais. Falamos desse desaparecimento ao constatar que nenhum deles tenha procurado o CME e por não haver nenhuma notícia na comunidade educacional de que alguma ação reivindicatória tenha acontecido nesse sentido. Dizer isso também não significa que pais, individualmente, não se ressentam da situação e tentem achar soluções, como nos declarou a conselheira Celina sobre mães que reclamam da falta dos serviços do bidocente²⁸ e que são orientadas pela equipe gestora da escola a manter seus filhos em casa no horário de aula da sala comum, frequentando apenas o AEE, até que o profissional necessário seja ofertado pela Rede.

A respeito do levante dos pais, ainda são necessárias maiores reflexões a respeito da força repentina desse movimento que, tal como um vulcão entrando em atividade, sacudiu órgãos e mobilizou trabalhos acerca de uma demanda há muito colocada, mas pouco considerada pelos agentes públicos. Sobre o movimento, também fica a provocação: por que esses pais ainda não reivindicaram que aquilo que eles conseguiram fazer parar no papel através de suas mobilizações se materialize na garantia do direito de seus filhos, nas escolas?

Destacamos que essa paradoxal situação precisa ser investigada em seus pormenores, até porque, se “[...] no ordenamento jurídico brasileiro, os direitos educacionais receberam proteção diferenciada, com especificação do seu conteúdo

²⁸ Embora o profissional, de acordo com a Resolução, seja o auxiliar de educação especial, bidocente é a forma como é conhecido, até porque o outro só existe no papel, já que o Município ainda não cumpriu o previsto no documento.

e formas de exigibilidade, ao considerar o ensino obrigatório como direito público subjetivo [...]” (SILVEIRA; PRIETO, 2012, p. 721), por que a Justiça não foi acionada por nenhum desses pais, já que o direito de seus filhos, estudantes público-alvo da educação especial, tem sido repetidamente negado?

É pertinente dirigir essa mesma pergunta ao CME, visto que, embora todos soubessem da violação do direito público subjetivo dos estudantes, de haver uma pesquisa em curso sobre o tema, quer dizer, de o assunto estar em evidência no Colegiado, não houve nenhuma ação conselhistas no sentido de acionar outros mecanismos legais, sua função, inclusive, a fim de garantir o direito do escolar.

Recorrendo a Elias, compreendemos o CME/SM como um membro das figurações históricas que, como todo membro do organismo social, com suas idas e vindas, está a nos contar uma história de disputas de poder, mas que se acredita desprovido de alguma chance de mudança, conforme reiterados relatos de conselheiros que estão às voltas, declarando suas impressões sobre ser o Colegiado um órgão importante no sistema municipal, mas desprovido de força para fazer acontecer. Compreendemos que tais elaborações conseguem incutir no Colegiado que suas ações se limitam a estudar, discutir e elaborar a norma; entretanto, os conselheiros não acreditam que precisam buscar alternativas para que a norma por eles elaborada funcione, quer dizer, não concebem que a balança de poder precisa ser tensionada constantemente.

Assim, voltando à imagem do pássaro, visualizamos um Colegiado que, na sua dimensão técnica, avança no sentido de conceber a participação social na elaboração das normativas, que consegue acompanhar as discussões em âmbito local e nacional, que considera a *unidade na multiplicidade*, mas que, como personagem histórico, no fluxo dos acontecimentos enredados, ainda não tem conseguido articular a dimensão técnica à política de forma a mobilizar seus grupos para tensionar mais a balança de poder.

REFERÊNCIAS

- ALVES, C. **Navio negreiro**. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bv000068.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.
- ALVES, E. F. **Conselhos municipais de educação em Goiás: historicidade, movimentos e possibilidades**. 2011. 210 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.
- ANDRÉ, M. E. D. A. de. **Etnografia da prática escolar**. 8 ed. Campinas, SP: Papirus, 2002. (Série Prática Pedagógica).
- ARAÚJO, G. C. **Políticas educacionais e estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil**. Curitiba: Appirus, 2013.
- AUGUSTIN, I. R. L. **Concepções de membros do Conselho Municipal de Educação acerca da educação da pessoa com deficiência intelectual**. 2012. 123 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação em Educação, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2012.
- AZEVEDO, F. de et al. **Manifesto dos pioneiros da educação nova: a reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao governo**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1932. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2015.
- BASILIO, P. de M. **Desafios para a formulação de políticas de educação infantil: um estudo sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias**. 2012. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BOFF, L. **A águia e a galinha: uma metáfora da condição humana**. 23. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Ed. Paulo Freire, 2009.
- BRASIL. **Lei n.º 4024, de 20 de dezembro de 1961**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 10 dez. 2014.
- _____. **Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Oficial, 1988.

BRASIL. Resolução CNE/CEB n.º 2, de 11 de setembro de 2001. Institui diretrizes nacionais para a educação especial da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 14 set. 2001a. Seção 1E, p. 34-40.

_____. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 jan. 2001b. Seção 1, p. 1.

_____. Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação** – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n.º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n.ºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2007a.

_____. Ministério da Educação. **Perfil dos conselheiros municipais de educação**. 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Política nacional de educação especial na perspectiva da inclusão escolar**. Brasília: Imprensa Oficial, 2008.

_____. Ministério da Educação. **Nota técnica 19/2010**. Brasília: SEESP, 2010.

_____. Lei n.º 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jun. 2014. Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. 11. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/pagina-individuais-dos-livros/lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década**. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/alinhando-os-planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 7 fev. 2016.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (São Mateus). **Resolução n.º 12, de 15 de dezembro de 2014**. São Mateus, ES: Folha Acadêmica, 2014.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **Banco de dados**. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

CURY, C. R. J. O princípio da gestão democrática na educação: gestão democrática da escola pública In: BRASIL. Ministério da Educação. **Gestão democrática da educação**. Brasília, 2005. p. 14-19. (Salto para o Futuro, Boletim 19).

CURY, R. J. C. Conselhos de educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>. Acesso em: 2 jan. 2016.

ELIAS, N. **O processo civilizador**: formação do Estado e civilização. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, v. 2, 1993. 2 v.

_____. **A sociedade de corte**: investigação sobre a sociologia da realeza e da aristocracia de corte. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

_____. **Estado, processo, opinião pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. (Escritos e ensaios, 1).

_____. **O processo civilizador**: uma história dos costumes. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, v. 1, 2011. 2 v.

ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

FERREIRA, A. A. **Participação, sociedade civil e capacidade de influenciar políticas sociais**: o caso do Conselho Municipal de Educação da Serra (CMES). 2006. 197 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2006.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 46. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GEBARA, A. Apresentação. In: GEBARA, A.; COSTA, C. J.; SARAT, M. (Org.). **Leituras de Norbert Elias**: processo civilizador, educação e fronteiras. Maringá: Eduem, 2014. p. 15-17.

GIL, C. A. **Métodos e técnicas da pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GOMES, L. A. dos S. **O Conselho Municipal de Educação de São Mateus/Espírito Santo**: desafios e possibilidades. 2011. 67 f. Monografia (Especialização em Ensino da Educação Básica) – Departamento de Educação e Ciências Humanas, Centro Universitário do Norte do Espírito Santo, Universidade Federal do Espírito Santo, São Mateus, 2011.

GONÇALVES, A. F. S. **Percursos investigativos dentro do processo de inclusão escolar no estado do Espírito Santo**. 2010. 165 f. Tese (Pós-Doutorado em Educação Especial) – Programa de Pós-Graduação em Educação Especial, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

História. Disponível em: <<http://www.saomateus.es.gov.br/historia.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades@**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico>>. Acesso em: 8 dez. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo escolar 2014**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula#topoPagina>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

JANNUZZI, G. de M. **A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI**. 3. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

LEÃO, A. B. **Norbert Elias & a educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

MAGALHÃES, L. M. de. **O processo de construção da autonomia do Conselho Municipal de Educação**. 2011. 224 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MARCELINO, M. de F. **Conselho Municipal de Educação e Ensino Escolar: limites, perspectivas e possibilidades**. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade do Planalto Catarinense, Lages, 2011. Disponível em <<http://capesdw.capes.gov.br/?login-url-success=/capesdw/>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

MÁRCIO vê na educação a evolução da sociedade. **Tribuna do Cricaré**, São Mateus, ES, 24 set. 2005. Edição especial, p. D-5.

MARQUES, I. M. da C. **Conselho Municipal de Educação: trajetória e impasses no processo de democratização do ensino público em Cuiabá-MT**. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2011.

MARTINIANO, M. S. **Gestão democrática na educação: a experiência de participação no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB (2009-2010)**. 2010. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

MAZZOTTA, M. J. S. **Educação especial no Brasil: história e políticas públicas**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOURA, A. S. de. **Democracia, participação e controle social nos conselhos municipais de educação**. 2010. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

NASCIMENTO A. P. do. **Dialogando com as salas de aula comuns e o atendimento educacional especializado: possibilidades, movimentos e tensões**. 2013. 225 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

NATAL, C. M. **O Conselho Municipal de Vitória/ES como espaço de produção das políticas educacionais**: a constituição de uma esfera pública? 2011. 163 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2011.

OLIVEIRA, D. A. Política educativa, crise da escola e a promoção de justiça social. In: FERREIRA, E. B.; OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Crise da escola e políticas educativas**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2013. p. 17-32.

OLIVEIRA, I. A. de C. **O Conselho Municipal de Educação como mecanismo de instituição da gestão democrática**: um estudo de caso sobre as articulações do Conselho Municipal de Educação de Maricá. 2011. 106 f. (Mestrado em Processos Formativos e Desigualdades Sociais) – Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2011.

PANTALEÃO, E. A. **Formar formando-se nos processos de gestão e inclusão escolar**. 2009. 217 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

PANTALEÃO, E. A.; SOBRINHO, R. C.; SÁ, M. G. C. S. de. O plano nacional de educação no jogo do atendimento ao aluno com deficiência. In: CONGRESO INTERNACIONAL PROCESOS CIVILIZATORIOS: EL LEGADO DE NORBERT ELIAS, 15., 2014, Cidade do México. **Anais...** Cidade do México: UNAM, 2014. v. 1, p. 1-16.

PEREIRA, S. **O Conselho Municipal de Educação como espaço de participação nas decisões educacionais e da democratização da gestão pública do município de Atibaia/SP**. 2013. 184 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2013.

PERONI, V. M. D. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo sem Fronteiras**, [On-line], v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/art_v13_n2.htm>. Acesso em: 4 fev. 2016.

PRIETO, R. G. **A construção de políticas públicas de educação para todos**. 2001. Disponível em: <<http://www.educacaoonline.pro.br/index.php>>. Acesso em: 2 jan. 2016.

PRIETO, R. G.; ANDRADE, S. G.; RAIMUNDO, E. E. Inclusão escolar e constituição de políticas públicas. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO ESPECIAL, 6, 2011, Nova Almeida, ES. **Anais...** Nova Almeida, ES: UFES/UFGRS/UFSCar, 2011. CD 1, pdf.

PRIETO, R. G.; PAGNEZ, K. S. M. M.; GONZALEZ, R. K. Educação especial e inclusão escolar: tramas de uma política em implantação. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 725-743, jul./set. 2014.

RANGEL, J. S. **Participação e representação política dos atores sociais no Conselho Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes nos anos 2009 e 2010**. 2011. 164 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2011. Disponível em <<http://capesdw.capes.gov.br/?login-url-success=/capesdw/>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

SANDER, B. Prefácio. In: MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Estado da arte: gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados**. Brasília: Liber Livro, 2011.

SÃO MATEUS (Município). **Lei n.º 01, de 5 de abril de 1990**. Lei Orgânica do Município de São Mateus, estado do Espírito Santo. São Mateus, 1990. Disponível em: <<http://www.sindservsm.org.br/estrutura/ver-legislacao.php?id=5>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

_____. **Decreto n.º 7.772, de 29 de maio de 2015**. Rerratifica o decreto n.º 7.548/2014 que nomeia membros do Conselho Municipal de Educação de São Mateus, estado do Espírito Santo. São Mateus: Gabinete do Prefeito, 2015a.

_____. **Lei n.º 104, de 29 de junho de 2015**. Institui o Plano de Educação no município de São Mateus. São Mateus, 2015b. Disponível em: <<http://www.sindservsm.org.br/estrutura/ver-legislacao.php?id=52>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

SARAT, M. Contribuições de Norbert Elias aos estudos da infância e processo civilizador. In: GEBARA, A.; COSTA, C. J.; SARAT, M. (Org.). **Leituras de Norbert Elias: processo civilizador, educação e fronteiras**. Maringá: Eduem, 2014. p. 157-173.

SARMENTO, D. C. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 26, n. 93. p.1363-1390. set./dez. 2005.

SARMENTO, M. J. O estudo de caso etnográfico em educação. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M. P. de; VILELA, R. A. T. (Org.). **Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 137-179.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2012.

_____. O Estado e a promiscuidade entre o público e o privado na história da educação brasileira. In: _____. (Org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória: Edufes, 2011. p. 15-44.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2013.

SILVEIRA, A. A. D.; PRIETO, R. G. Inclusão, educação especial e poder judiciário: do direito a usufruir direitos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 28, n. 3, p. 719-737, set./dez. 2012.

SOBRINHO, R. C. **A relação família e escola a partir da processualidade de um fórum de famílias de alunos com deficiência**: contribuições de Norbert Elias. 2009. 202 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

SOUZA, A. S. **Estudo sobre a tomada de decisão no Conselho Municipal de Educação de Mossoró-RN (1997-2010)**. 2013. 168 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2013.

SOUZA, D. B. de (Org.). **Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil**: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico. São Paulo: Loyola, 2013.

SOUZA, D. B. de; VASCONCELOS, M. C. C. Os conselhos municipais de educação: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 39-56, jan./mar. 2006.

TEIXEIRA, E. C. Sociedade civil e seu papel político: o local e o global como espaços de participação cidadã. **O&S: Organização & Sociedade**, Salvador, v. 6, n. 14, p. 105-114, jan./abr. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v6n14/04.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

VAITSMAN, J. Subjetividade e paradigma do conhecimento. **Boletim Técnico SENAC**, v. 21, maio/ago. 1995.

ZABLUDOVSKY, K. G. **Norbert Elias y los problemas actuales de la sociologia**. Mexico, DF: FCE, 2007.

ZUQUI, F. S. **As salas de recursos multifuncionais/salas de recursos das escolas da rede municipal de educação do município de São Mateus**: itinerários e diversos olhares. 2013. 231 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Pesquisa: **O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GARANTIA DO DIREITO À ESCOLARIZAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL**

Orientador: Prof. Dr. Edson Pantaleão – PPGE/UFES

Mestranda: Márcia Alessandra de Souza Fernandes

Endereço: Rua 2, n.º 100, Parque Washington

CEP: 29938-030, São Mateus-ES

Fone: (27) 99836-7017

E-mail: marciaasf@bol.com.br

O(a) senhor(a) está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), desta pesquisa. Sou mestranda em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo e a pessoa responsável por este estudo. Após ler todos os esclarecimentos e as informações aqui contidas, caso aceite fazer parte da pesquisa, assine este Termo em duas vias, uma das quais ficará com o(a) senhor(a) e a outra, com a pesquisadora.

Informações Importantes

A pesquisa, intitulada **O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GARANTIA DO DIREITO À ESCOLARIZAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL**, tem como objetivo geral analisar as inter-relações estabelecidas nas figurações do Conselho Municipal de São Mateus, Espírito Santo (CME/SM-ES), na dinâmica de definição da política municipal da educação especial.

Para tanto, busca em seus objetivos específicos

- conhecer aspectos relacionados à estrutura, ao funcionamento, à composição e à produção normativa do CME/SM e
- identificar aspectos da trajetória do CME/SM, focalizando as inter-relações estabelecidas entre seus membros na definição de políticas relativas à escolarização dos sujeitos da educação especial, a partir da instituição do Sistema Municipal de Educação de São Mateus (SME/SM), em 2004.

A temática CME tem sido objeto de alguns estudos no território nacional, entretanto, não há pesquisas que relacionem o CME com a educação especial na perspectiva de investigar esse órgão como espaço de participação popular e garantia do direito à educação das pessoas público-alvo dessa modalidade. Assim, com este estudo, pretendemos contribuir para o avanço do Estado da Arte no campo do CME articulado à educação especial, sistematizando reflexões sobre a força histórica que mobiliza as políticas adotadas pela administração pública no fluxo das tensões que narram a concretização do direito das pessoas com deficiência à educação escolar.

O recorte temporal do estudo abrange o período de 2004, ano em que foi instituído o SME/SM, a 2015. O produto final desta pesquisa será a dissertação de Mestrado em Educação que nos propusemos elaborar.

Para o desenvolvimento da pesquisa, optamos por uma metodologia de abordagem qualitativa, delineada num estudo de caso do tipo etnográfico. Articulada a essa perspectiva teórico-metodológica, realizamos levantamento documental do CME/SM, entrevistas semiestruturadas aplicadas a conselheiros e ex-conselheiros e observação participante.

O estudo não apresenta riscos para seres humanos, e nenhum custo nem vantagem financeira incidirão sobre sua participação. O(a) senhor(a) será esclarecido(a) sobre qualquer aspecto do estudo, sempre que assim o desejar, e estará livre para dele tomar parte ou para recusar-se a isso. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. Essa participação é voluntária e a recusa em continuar não lhe acarretará nenhuma penalidade.

O pesquisador tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão. O(a) senhor(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

A pesquisadora assumirá a responsabilidade por danos decorrentes de riscos, caso venham a ocorrer.

TERMO DE CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO DA PESQUISA

Eu, _____, RG _____, fui informado(a) dos objetivos do estudo **O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GARANTIA DO DIREITO À ESCOLARIZAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL**, de maneira clara e detalhada, e minhas dúvidas a respeito foram todas esclarecidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e/ou recusar-me a continuar participando, se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar deste estudo. Declaro, também, que recebi uma cópia deste Termo e que me foi dada a oportunidade de ler todas as informações e esclarecer as minhas dúvidas.

São Mateus, ____ de _____ de 2015.

PARTICIPANTE:

Nome: _____

Assinatura: _____

ANUÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA NA INSTITUIÇÃO

Eu, _____, abaixo assinado, portador do RG _____, no exercício do cargo de Presidente do Conselho Municipal de Educação de São Mateus-ES, no uso de minhas atribuições legais, AUTORIZO a pesquisadora Márcia Alessandra de Souza Fernandes, portadora do CPF....., a desenvolver a pesquisa **Conselho Municipal de Educação na garantia do direito à escolarização do público-alvo da educação especial** neste órgão, via coleta de dados, consulta a documentos legais e outros documentos e informações que forem necessários, objetivando a produção da sua dissertação de Mestrado em Educação na Universidade Federal do Espírito Santo. Fui devidamente informado(a) pela pesquisadora responsável sobre os procedimentos, fins, benefícios e cuidados éticos em relação à pesquisa, conforme projeto apresentado a este órgão.

São Mateus, ____ de _____ de 2015.

PARTICIPANTE:

Nome: _____

Assinatura: _____

APÊNDICE B

Instrumento de Orientação para Observação Participante

Pesquisa: **O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GARANTIA DO DIREITO À ESCOLARIZAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL**

Mestranda: Márcia Alessandra de Souza Fernandes

Durante cada sessão, observar e registrar

- 1) local, data, horário de início e término dos trabalhos;
- 2) se há ambiente acolhedor a quem chega;
- 3) a pauta proposta e a pauta realizada;
- 4) o nome das pessoas e os segmentos envolvidos no trabalho, verificando se todas estão presentes e se há justificativa das ausências;
- 5) se é feito algum comentário sobre dificuldades e facilidades na realização do trabalho;
- 6) se comentam sobre suas crenças, isto é, se exprimem algum tipo de sentimento (positivo ou negativo) com relação à atividade, e se têm expectativas;
- 7) se todos estão envolvidos na atividade e se foram informados a respeito; se há alguém liderando o trabalho; como são as relações entre essa pessoa e os demais membros do grupo;
- 8) como são as relações entre as pessoas no grupo (comissão) e com outras, como, por exemplo, os presidentes (do CME e das câmaras) e a secretária;
- 9) se há comentários que possam evidenciar as relações entre o CME e a SME, o CME e as escolas, o CME e o Ministério Público, o CME e a Câmara de Vereadores, o CME e a comunidade escolar mateense como um todo;
- 10) se há evidências de algum elemento político-partidário nas discussões.

APÊNDICE C

Roteiro de Entrevistas Semiestruturadas
a Conselheiros e ex-Conselheiros

Pesquisa: **O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GARANTIA DO DIREITO À ESCOLARIZAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL**

Mestranda: Márcia Alessandra de Souza Fernandes

| | |
|--------------------------|---------------|
| Nome: | |
| Formação: | |
| Onde trabalha: | |
| Função atual: | |
| Situação funcional: | |
| Idade: | |
| Estado civil: | Tem filhos? |
| Data da entrevista: | Local: |
| Hora início: | Hora término: |
| Código de identificação: | |

IMPORTANTE:

- ✓ Momentos iniciais de ambientação, descontração e apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e da pesquisa como um todo.
- ✓ Solicitação de autorização para a gravação da entrevista.
- ✓ Informação de que, se autorizada, a entrevista será gravada e, após transcrição, reapresentada ao entrevistado para aceite final.
- ✓ Por se tratar de uma entrevista semiestruturada, informação de que o roteiro é flexível, com os principais tópicos a serem cobertos, podendo ser incluídos novos elementos no decorrer da conversação.

QUESTÕES

- 1) Quando foi conselheiro, que segmento representou?
- 2) Quantos mandatos teve?
- 3) Em que período?
- 4) Que Câmara compôs, o Fundeb ou a CEB?
- 5) Quem era o presidente do CME? E da Câmara?
- 6) Qual sua relação com o segmento que representou/a no CME? Como você procedia/e para se posicionar nas discussões do CME? Havia/Há alguma forma de consultar o seu segmento?
- 7) Como chegou até o CME?
- 8) Está filiado a algum partido político?
- 9) Quem era o prefeito da época e a que partido político pertencia?
- 10) Participou/a de algum outro conselho ou organização social?
- 10.1) Que segmento representou/a?
- 11) Fale um pouco da sua experiência conselhistas (Tinha/teve alguma dificuldade para

- participar dos trabalhos do CME?)
- 12) Tendo em vista que o CME é um espaço de disputas e correlação de forças nas relações de poder, como você considera que se davam/dão tais disputas e correlação?
 - 13) Tendo em vista que o CME é um espaço de disputas, como você considera que se davam/dão as disputas ali?
 - a. Você considera que, nas discussões e trabalhos do CME, todos os conselheiros compartilham das mesmas condições de direito à fala e a voto, ou percebe haver alguém que tenta manter determinado controle sobre as decisões?
 - b. Em meio aos conselheiros, vindos dos mais variados segmentos da comunidade escolar, você se sentia/e à vontade para falar, opinar, sugerir, discordar e votar?
 - 14) Como eram/são distribuídos os trabalhos no CME?
 - 14.1) Todas as decisões eram/são tomadas em conjunto?
 - 15) Como era/é a dinâmica dos trabalhos nas reuniões plenárias?
 - 15.1) Como era/é a dinâmica dos trabalhos nas reuniões de câmara?
 - 16) Fale se houve alguma situação polêmica a respeito da qual o CME teve que se posicionar, podendo ter dividido opiniões do Colegiado, e como foi a experiência.
 - 17) Fale sobre a relação CME e Secretaria de Educação.
 - 17.1) Fale sobre a relação CME e as instituições escolares (Centros de Educação Infantil públicos e privados, Escolas de Ensino Fundamental).
 - 18) Há alguém com deficiência na família?
 - a. Se há, qual o grau de parentesco?
 - b. Qual a deficiência?
 - c. Essa pessoa frequenta alguma instituição filantrópica, sem fins lucrativos, como a APAE?
 - d. Essa pessoa frequenta/frequentou alguma instituição educacional do Sistema Municipal?
 - e. Se sim, há alguma experiência vivida por ela que possa refletir algo da política da educação especial no Sistema mateense?
 - 19) Quais as Resoluções de cujos trabalhos você participou: a Resolução n.º 04/2008? a Resolução n.º 11/2012? a Resolução n.º 12/2014?
 - 20) Por que você participou desse trabalho? Houve alguma razão especial para entrar na comissão?
 - 20.1) No que diz respeito à educação especial e ao CME, fale sobre a dinâmica dos trabalhos relacionados à Resolução dos quais participou, destacando como foi o processo de elaboração do documento, quanto tempo levou, como os envolvidos se organizavam para elaborar o texto, quais as maiores dificuldades, se houve participação da comunidade escolar, de que forma, entre outros pontos que queira destacar do processo.
 - 21) Fale se houve algum assunto mais polêmico envolvido nas discussões dos trabalhos da Resolução e explique o porquê da polêmica.
 - 22) Fale sobre os pontos consensuais mais significativos levantados durante esses trabalhos, explicando o porquê.
 - 23) Ainda sobre os trabalhos relativos à Resolução, em meio às diferentes pessoas e aos diferentes segmentos do CME, você se sentia à vontade para opinar, discutir, discordar, ou sentia que algum(a)/alguns/mas conselheiro(a)s tentavam direcionar as opiniões?
 - 24) A educação especial foi incluída em alguma outra pauta do CME, além das relativas às referidas Resoluções. Se foi, fale sobre isso.

APÊNDICE D

Roteiro de Entrevista Semiestruturada a Presidentes e ex-Presidentes

Pesquisa: **O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GARANTIA DO DIREITO À ESCOLARIZAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL**

Mestranda: Márcia Alessandra de Souza Fernandes

Orientador: Prof. Dr. Edson Pantaleão – PPGE/UFES

| | |
|--------------------------------|---------------|
| Nome: | |
| Formação: | |
| Onde trabalha: | |
| Função atual: | |
| Situação funcional: | |
| Idade: | |
| Estado civil: | Tem filhos? |
| Data da entrevista: | Local: |
| Hora início: | Hora término: |
| Período em que foi presidente: | |
| Código de identificação: | |

IMPORTANTE:

- ✓ Momentos iniciais de ambientação, descontração e apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e da pesquisa como um todo.
- ✓ Solicitação de autorização para a gravação da entrevista.
- ✓ Informação de que, se autorizada, a entrevista será gravada e, após transcrição, reapresentada ao entrevistado para aceite final.
- ✓ Por se tratar de uma entrevista semiestruturada, informação de que o roteiro é flexível, com os principais tópicos a serem cobertos, podendo ser incluídos novos elementos no decorrer da conversação.

QUESTÕES

- 1) Quando foi conselheiro, que segmento representou?
- 2) Quantos mandatos teve? Em que período?
- 3) Que Câmara compôs, o Fundeb ou a CEB?
- 4) Quem compunha o quadro de presidência do CME (presidente e vice-presidente das câmaras)?
- 5) Você ficou em algum momento do trabalho à disposição do CME? Fale sobre sua rotina de trabalho.
- 6) Fale sobre como chegou até o CME e sobre sua decisão pela presidência.
- 7) Você é filiado a algum partido político?
- 8) Quem era o prefeito da época e a que partido político pertencia?
- 9) Participou/a de algum outro conselho ou organização social?
- 9.1) Que segmento representou/a?
- 10) Fale um pouco sobre sua experiência na presidência (se teve/tem alguma dificuldade em participar dos trabalhos do CME).

- 11) Tendo em vista que o CME é um espaço de disputas e correlação de forças nas relações de poder, como você considera que se davam/dão essas disputas e correlação?
- 12) Tendo em vista que o CME é um espaço de disputas, como você considera que se davam/dão as disputas dentro do CME?
 - a. Você considera que, nas discussões e trabalhos do CME, todos os conselheiros compartilham das mesmas condições de direito à fala e a voto, ou percebe haver alguém que tenta manter determinado controle sobre as decisões?
 - b. Em meio aos conselheiros, vindos dos mais variados segmentos da comunidade escolar, você se sentia/e à vontade para falar, opinar, sugerir, discordar e votar?
- 13) Como eram/são distribuídos os trabalhos no CME?
 - 13.1 Todas as decisões eram/são tomadas em conjunto?
- 14) Como era/é a dinâmica dos trabalhos nas reuniões plenárias?
 - 14.1) Como era/é a dinâmica dos trabalhos nas reuniões de câmara?
- 15) Fale se houve alguma situação polêmica a respeito da qual o CME teve que se posicionar, podendo ter dividido opiniões do colegiado, e como foi a experiência.
- 16) Fale sobre a relação CME e Secretaria da Educação.
 - 16.1 Fale sobre a relação CME e as instituições escolares (Centros de Educação Infantil públicos e privados, Escolas de Ensino Fundamental).
- 17) Há alguém com deficiência na família?
 - a. Se há, qual grau de parentesco?
 - b. Qual deficiência?
 - c. Essa pessoa frequenta alguma instituição filantrópica, sem fins lucrativos, como a APAE?
 - d. Essa pessoa frequenta/frequentou alguma instituição educacional do Sistema Municipal?
 - e. Se sim, há alguma experiência vivida por ela que possa refletir algo da política de educação especial no Sistema mateense...
- 18) Quais as Resoluções de cujos trabalhos você participou: a Resolução n.º 04/2008? a Resolução n.º 11/2012? a Resolução n.º 12/2014?
- 19) Fale sobre sua participação na elaboração desse documento.
 - 19.1) No que diz respeito à educação especial e ao CME, fale sobre a dinâmica dos trabalhos relacionados à Resolução dos quais participou, destacando como foi o processo de elaboração do documento, quanto tempo levou, como os envolvidos se organizavam para elaborar o texto, quais as maiores dificuldades, se houve participação da comunidade escolar, de que forma, entre outros pontos que queira destacar do processo.
- 20) Fale se houve algum assunto mais polêmico envolvido nas discussões dos trabalhos da Resolução e explique o porquê da polêmica.
- 21) Fale sobre os pontos consensuais mais significativos levantados durante esses trabalhos, explicando o porquê.